

# ALUEELLISET TOIMIELIMET JA LÄHIDEMOKRATIA

Johtavien viranhaltijoiden tulkinta alueellisten toimielinten  
roolista, päätösvallasta ja legitimitetistä

Tampereen Yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtaminen  
Pro gradu -tutkielma  
Hannele Tiitto

Lokakuu 2013

Ohjaajina:  
Ari-Veikko Anttiroiko  
ja Arto Haveri

## TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

TIITTO, HANNELE: Alueelliset toimielimet ja lähidemokratia. Johtavien viranhaltijoiden tulkinta alueellisten toimielimien roolista, päätösvallasta ja legitimitetistä Kunta- ja aluejohtaminen, pro gradu –tutkielma, 90 s. + 2 liites.  
Lokakuu 2013

---

Osallistumisen edistäminen on tärkeä osa hallinnon toimintaa 2010-luvulla. Julkishallinnon muuttuessa verkostomaiseksi hallinnaksi kansalaiset ovat nousseet hallinnon kumppaneiksi. Käytännössä osallistumishankkeiden vaikutukset jäävät kuitenkin usein epäselviksi. Osallistumistutkijat ovat havainnet huolestuttavan ilmiön: samalla kun hallinto tarjoaa entistä enemmän osallistumismahdollisuuksia kansalaisten usko niiden vaikuttavuuteen on heikentynyt.

Kuntaliitokset kasvattavat painetta luoda uusia lähidemokratian käytäntöjä. Kuntaliitokset ovat luoneet maantieteellisesti suuria kuntia, jotka sisältävät entistä heterogeenisempiä alueita. Usein kuntaliitosten jälkeen kunnanvaltuustot ovat entistä pienempi otos kuntalaisista, koska kunnanvaltuustojen koko ei ole kasvanut samassa suhteessa kasvaneen väkiluvun kanssa. Kunnanvaltuustojen edustuksellisuus on siis ohentunut.

Tämä on laadullinen tutkimus alueellisista toimielimistä. Tutkimuksen tapauksina ovat Raahen ja Mikkelin kuntaliitosten yhteydessä muodostetut alueelliset toimielimet. Tutkimusaineisto koostuu näiden kaupunkien johtavien viranhaltijoiden teemahaastatteluista. Tutkimus perustuu osallistuvan ja edustuksellisen demokratian teorioihin.

Tutkimuksen tulosten mukaan johtavat viranhaltijat pitävät kuntalaisten osallistumista tärkeänä. He ovat valmiita käyttämään aikaa ja resursseja kuntalaisten osallistumiseen. Viranhaltijat toivovat, että alueellisten toimielinten kanssa syntyisi tulevaisuudessa kumppanuus, joka mahdollistaisi hallinnon ja asukkaiden yhteistyön.

Haastateltujen viranhaltijoiden demokratiatulkinta painottaa edustuksellista demokratiaa. Demokratiatulkinnasta johtuen viranhaltijat suhtautuvat varauksellisesti merkittävän päätöksentekovallan delegoimiseen pois kunnanvaltuustolta ja lautakunnilta. Viranhaltijat näkevät alueelliset toimielimet ennen kaikkea paikallisen tiedon ja mielipiteiden välittäjänä hallinnon päätöksenteon tueksi. Alueellisille toimielimille ei olla halukkaita antamaan merkittävää päätösvaltaa.

Viranhaltijoiden tulkinta alueellisten toimielinten legitimitetistä on epäselvä. He ovat epävarmoja alueellisten toimielinten jäsenten edustavuudesta ja osaamisesta. Puolueiden edustajien roolista alueellisissa toimielimissä on ristiriitaisia mielipiteitä. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan alueelliset toimielimet ajavat alueen omia etuja kunnan kokonaisedun kustannuksella. Alueellisten toimielinten legitimitettiongelmista johtuen viranhaltijat tulkitsevat aktiivisesti osallistujien mielipiteitä hallinnon omista lähtökohdista.

Kunnissa tarvitaan perusteellista keskustelua demokratian merkityksistä, osallistumiselle annettavasta roolista ja osallistumisen hallinnan tavoista. Tärkeää on määritellä legitimitetin muodostumisen periaatteet sekä luoda tasapuoliset osallistumismahdollisuudet koko kunnan alueelle. Tämä on välttämätöntä, jotta kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon voitaisiin vahvistaa.

## SISÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO .....	5
1.1 Kuntaliitokset ja lähidemokratia .....	5
1.2 Osallistuminen osana nykyhallintoa .....	6
2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT .....	8
2.1 Tapaustutkimus .....	10
2.2 Teemahaastattelut.....	12
2.3 Sisällönanalyysi.....	13
2.4 Aihepiirin rajausta ja tutkimuksen rakenne.....	15
3 OSALLISTUVA JA EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA .....	16
3.1 Edustuksellinen demokratia .....	16
3.1.1 Hallinnon osallistumisen ohjaus legitimoit osallistumisen .....	18
3.1.2 Passiivinen ja aktiivinen osallistumisen ohjaus .....	19
3.2 Osallistuva demokratia .....	19
3.2.1 Osallistumisprosessi legitimitetin kannalta .....	22
3.2.2 Osallistumisprosessin lopputulos ja legitimitetti.....	24
3.3. Edustuksellisen ja osallistuvan demokratian suhde .....	25
4 OSALLISTUMISELLE ANNETTAVAT ROOLIT .....	27
4.1 Osallistujat ja tieto .....	27
4.2 Kumppanuus .....	29
4.3 Päätösvallan käyttäminen.....	30
5 LÄHIDEMOKRATIA.....	31
5.1 Oma alue osallistumisen lähtökohtana .....	31
5.2 Paikallinen osallistuminen ja Suomen lainsäädäntö.....	32
5.3 Alueelliset toimielimet Suomessa ja Pohjoismaissa .....	34
6 MIKKELIN ALUEJOHTOKUNNAT .....	38
6.1 Viisi alueellista toimielintä ja useamman vuoden kokemus .....	38
6.2 Aluejohtokuntien jäsenet ja toiminta.....	39

7 RAAHEN ALUELAUTAKUNTA.....	44
7.1 Toiminnan aloittaminen.....	44
7.2 Aluelautakunta ja yhdistymissopimus .....	45
8 JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN DEMOKRATIATULKINNAT .....	47
8.1 Osallistumista pidetään tärkeänä.....	47
8.2 Edustuksellinen demokratia on lähtökohta.....	48
8.2.1 Passiivista osallistumisen ohjausta kaivataan lisää.....	51
8.2.2 Aktiivista osallistumisen hallintaa ei tunnisteta .....	55
8.3 Alueelliset toimielimet edistävät osallistumisen kulttuuria.....	58
8.3.1 Osallistumisen prosessin ja lopputuloksen legitimiisyys on epäselvä.....	60
8.3.2 Alueelliset toimielimet eivät edistä yleistä etua.....	63
9 ALUEELLISTEN TOIMIELINTEN ROOLI .....	67
9.1 Alueelliset toimielimet välittävät paikallista tietoa ja mielipiteitä.....	67
9.2 Alueellisista toimielimistä toivotaan yhteistyökumppaneita.....	70
9.3. Päätöksentekovaltaa vain pieniin asioihin.....	73
9.4 Työkalu kuntaliitokseen .....	76
10 PÄÄTELMÄT .....	78
10.1 Osallistumisen ongelmat.....	79
10.2 Ehdotukset .....	81
LÄHTEET .....	83
HAASTATTELUT JA AINEISTOLÄHTEET .....	90
LIITE 1 HAASTATTELURUNKO	

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Kuntaliitokset ja lähidemokratia

Kuntaliitosten takia kuntien koko on kasvanut maantieteellisesti ja väestömäärältään. Pitkät välimatkat ovat haasteena kuntalaisten tasapuoliselle kohtelulle. Monessa uudessa kunnassa valtuustot edustavat entistä suurempaa ja heterogeenisempaa ihmisjoukkoa maaseutumaisten kuntien yhdistyessä kaupunkikeskuksiin. Kuntaliitosten jälkeen kunnanvaltuustot ovat siis entistä pienempi otos kuntalaisista, koska kunnanvaltuustojen koko ei ole kasvanut samassa suhteessa kasvaneen väkiluvun kanssa. Toisin sanoen, kunnanvaltuustojen edustuksellisuus on ohentunut. (Pihlaja & Sandberg 2012.)

Äänestysprosentti on laskenut lähes kaksi kertaa jyrkemmin vuoden 2012 kuntavaaleissa edellisiin verrattuna niissä kunnissa joissa on 2000-luvulla tapahtunut kuntaliitoksia (Konttinen 2012). Esimerkiksi monia kuntaliitoksia kokeneessa Kouvolassa äänestysprosentti oli vuoden 2008 kuntavaaleissa 62,8 prosenttia ja vuonna 2012 se oli 57,2 prosenttia. On siis perusteltua epäillä, että kuntaliitokset voivat olla uhkana kunnallisen päätöksenteon legitimitetille. Julkishallinto ja edustuksellinen demokratia ovat kriisissä jos yhteiskunta ei koe niiden toimintaa riittävän oikeana ja oikeutettuna (Niemi-lilahti & Niemelä 2001, 16).

Yksi tapa toteuttaa lähidemokratiaa on perustaa asukkaiden muodostamia alueellisia toimielimiä. Niiden avulla voidaan toteuttaa hallinnon ja asukkaiden vuoropuhelua ja hajauttaa päätöksentekoa lähemmäs asukkaita. Alueellisten toimielimien perustaminen liittyy usein kuntien yhdistymiseen. Suurimmalla osalla alueellisista toimielimistä ei ole itsenäistä päätösvaltaa vaan ne toimivat lähinnä viestinviejänä paikallisten asukkaiden ja hallinnon välillä (Pihlaja & Sandberg 2012).

Ari-Veikko Anttiroiko (2003, 17) huomauttaa, että vapaa-ajan käyttäminen osallistumiseen voi olla lannistavaa jos osallistumisella ei koeta olevan vaikutusta tehtyihin päätöksiin Tällainen näennäinen osallistuminen passivoittaa asukkaita ja voi olla jopa uhkana demokratialle (Bickerstaff & Walker 2005, 2140). Osallistumistutkijat Häikiö (2005, 202) ja Bäcklund (2009, 61) ovat ilmaisseet huolensa siitä, että hallinto tarjoaa entistä enemmän osallistumismahdollisuuksia, mutta samaan aikaan usko niiden vaikuttavuuteen on heikentynyt.

Kokemus osallisuudesta ja vaikutusvallasta oman asuinpaikan asioihin auttaa hyväksymään vaikeita päätöksiä, vähentää tyytymättömyyttä hallintoon ja legitimoii päätöksentekoa (Pihlaja & Sandberg 2012; Kettunen 2002, 33).

## 1.2 Osallistuminen osana nykyhallintoa

*”Viranhaltijat ajattelevat, että kansalaiset ovat vain vaivaksi ja asiakkaat ajattelevat, ettei heidän toiminnastaan ole kuitenkaan hyötyä.”*

(Niemi-lilahi & Niemelä 2001, 64)

Yllä siteerattu Niemi-lilahden ja Niemelän (2001, 64) kymmenen vuotta vanha tutkimus vaasalaisten viranhaltijoiden asenteista maalaan synkän kuvan osallistumisesta. Uudemmassa keskustelussa puhutaan paljon suunnittelun kommunikatiivisesta käänteestä, joka tarkoittaa vuorovaikutteista keskustelua ja prosessia asukkaiden ja hallinnon välillä suunnitteluhankkeissa (Puustinen 2006, 183-194). Varsinkin Pohjoismaissa hallinto on muokannut toimintaansa kommunikatiivisen suunnitteluun periaatteiden mukaisesti (Sager 2010, 207), ja viitteitä kommunikatiivisesta suunnittelusta on näkyvissä myös suomalaisessa hallinnossa (Puustinen 2006, 311). Esimerkiksi vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 5.2.1999/132) tukee vuorovaikutteista suunnittelua (Bäcklund, Häkli & Schulman 2002, 8).

1990-luvulta alkaen hallinnon verkostoituminen on lisääntynyt (Kiviniemi & Saarelainen 2009, 39). Byrokraattista hallintoa ja tiukasti edustuksellista päätöksentekoa on haluttu muokata joustavammaksi ja avata toimintamahdollisuuksia julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille. Hallinnossa on vahvistunut ajatus siitä, että kansalaisten osallistumista tarvitaan koska julkisen politiikan kohteena olevat asiat ovat muuttumisen entistä vaikeimmiksi. Ilkeistä ongelmista on tullut todella ilkeitä ongelmia. Monimutkaisten ongelmien käsittelyn ja hyvin perusteltujen päätösten tekemisen tueksi tarvitaan monipuolista tietoa ja laajaa kontaktiverkostoa. Tästä syystä hallinta-ajattelun keskiössä on näkemys, jonka mukaan yhteistyö korvaa hierarkkisen hallinnan. (Haveri & Pehk 2008, 16, 31; Sullivan, 2001, 42.)

Osallistumisen uskotaan antavan tietoa, joka oli ennen vaiennettu. Globalisaatiosta huolimatta kunnallishallinnossa käsitellään paljon paikallisia asioita. Paikallisista olosuhteista tietoa on parhaiten paikallisilla asukkailla. Päätöstenteon suuremman ja monipuolisemman tietomäärän perusteella ajatellaan johtavan parempiin päätöksiin. Osallistuminen tuo esiin aina jotain uutta ja yllättävää. Se myös luo useita vaihtoehto-

ja ja väistää yhden ainoan ratkaisuvaihtoehdon vaalimista. Tämä on oleellista nykyajan vaikeiden ja monimutkaisten ongelmien aikana. (Kettunen 2002, 20, 33.; Versteeg & Hajer 2010, 162; Wagenaar 2007, 32.)

2010-luvulla hallinto edistää aktiivisesti osallistumista niin valtakunnallisella kuin paikallisella tasolla. Hallinnon osallistumishakkeita ovat muun muassa Euroopan neuvoston paikallisdemokratian viikko, Helsingin demokratiapilotti, Tampereen Lasten Parlamentti ja oikeusministeriön Osallistumisympäristö-hanke.

Kansalaisten osallistumista päätöksentekoon ja poliittisen keskustelun määrittelyyn vahvistaa 1. maaliskuuta 2012 voimaan tullut kansalaisaloitelaki (12/2012). Lain voimaantulo on herättänyt suurta innostusta tehdä aloitteita uusista lakiehdotuksista. Innostus kuvaa Osallistumisympäristöhankkeen projektipäällikkö Teemu Romppaisen mukaan ”patoutunutta tilausta” tällaisille osallistumismahdollisuuksille (HS 2013 a). Kansalaisaloitetta voidaan pitää merkittävänä askeleena eteenpäin kohti osallistuvaa demokratiaa. Toisaalta kansalaisaloitelaki toi esiin myös kriittisiä mielipiteitä kansalaisosallistumisesta. Eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen oli yksi heistä jotka muistuttivat kansaa julkisesti siitä, ettei eduskunnalla ole mitään velvollisuutta ottaa aloitetta käsiteltäväksi, vaikka jokin kansalaisaloite olisi kerännyt vaadittavat 50 000 allekirjoitusta (HS 2013 b).

## 2 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT

Anttiroiko (2003, 18, 29) määrittelee julkisen sektorin aloitteellisuuden ratkaisevan tärkeäksi osallistumisessa. Hänen mielestään yhteisten asioiden uskottava hoitaminen edellyttää kiinteää kytkentää olemassa olevaan institutionaaliseen järjestelmään. Tämän kytköksen puute jättää useat osallistumishankkeet päätöksentekovalaltaan vähäisiksi. Toisaalta käytännössä useat hallintolähtöiset osallistumishankkeet ovat jääneet vaikutuksiltaan vähäisiksi (muun muassa Sullivan 2001, 33-34; Goldfrank 2002; Rautio 2011).

On siis havaittavissa ristiriita: toisaalta osallistumisen hallintolähtöisyys antaa osallistumiselle hyvät lähtökohdat vaikuttaa päätöksentekoon, mutta käytännössä tämä potentiaali ei aina toteudu. Tämä asetelma kiinnitti mielenkiintoni ja inspiroi minut valitsemaan tutkimuksen kohteeksi hallintolähtöisen ja hallintoon sidoksissa olevan osallistumisen.

Osallistumisen päämäärät jäävät usein epäselväksi. Hallintolähtöisissä osallistumishankkeissa hallinto on osallistumisen mahdollistaja. Hallinnon on pystyttävä muokkaamaan omaa toimintaansa, jotta osallistuminen olisi vaikuttavaa. Useat osallistumishankkeet ovat ajautuneet konfliktiin, koska osapuolet eivät ole pystyneet määrittelemään osallistujien roolia päätöksentekoprosessissa tai koska osallistujilla ja hallinnolla on ollut eriävä tulkinta osallistumisen roolista ja päämääristä (muun muassa Häikiö 2005; Leino 2006). Osallistumisen kipupiste on Pia Bäcklundin (2007, 168) mukaan määritelmä siitä, onko osallistumisessa kyseessä tiedontuottaminen päätöksenteon tueksi vai onko osallistujilla myös päätöksentekovaltaa.

Mielekkään osallistumisen edellytyksenä on osallistumisen ehtojen esittäminen niin selvästi, että sen pohjalta on mahdollista tehdä realistisia arvioita osallistumisen vaikuttamismahdollisuuksista valmistelu- ja päätösprosessiin (Anttiroiko 2003, 20). Osallistumisen yleinen ongelma on, että osallistumishankkeiden sisäänrakennettuja lähtöoletuksia ei ole pystytty arvioimaan kriittisesti (Bäcklund & Paavola 2003, 51; Puustinen 2006, 316; Bäcklund 2007). Tällaisia lähtöoletuksia voivat olla muun muassa osallistujien vallattomuus ja edustuksellisen demokratian kyseenalaistamattomuus.

Osallistumishankkeita kritisoidaan siitä, että liian usein osallistumista järjestetään, koska niin kuuluu tehdä tai motivaatio osallistumiselle on jo aiemmin tehdyn päätök-



sen legitimaatio. Osallistumiskeskustelussa on käsitelty paljon aihetta, voimaannuttavatko osallistumisprosessit ihmisiä, vai ovatko ne vain establistoituneen vallan legitimaatioita. On tärkeää muistaa, että enemmän osallistumista ei tarkoita enemmän demokratiaa. (Bickerstaff & Walker 2005, 2129, 2138.)

Tämä tutkimuksen kohteena ovat johtavat viranhaltijat. Osallistumisen järjestäminen ja huomioiminen on kunnissa katsottu lähinnä viranhaltijoiden tehtäväksi (Haveri & Pehk 2008 52; Bäcklund 2007, 154) ja heillä on tärkeä rooli osallistumisen vaikuttavuuden kannalta (Niemi-lilahti & Niemelä 2001, 63; Puustinen 2006, 304). Viranhaltijoiden tärkeästä asemasta huolimatta useissa osallistumishankkeita käsittelevässä tutkimuksessa on haastateltu vain osallistujia (muun muassa Jurmu 2008; Isomaa 2012; Saarela 2011; Rautio 2011). Siv Sandbergin (2012) tekemän Paras-hankkeen seurantatutkimuksen mukaan johtavat viranhaltijat suhtautuvat selkeästi epäileväisemmin alueelliseen lähidemokratiaan kuin muut viranhaltijat ja luottamushenkilöt (myös Niemi 2010, 37-38; Pihlaja & Sandberg 2012, 71-72; Häikiö 2005; Niemi-lilahti & Niemelä 2001, 62, 81). Tämä luo ristiriidan, jossa johtavat viranhaltijat suhtautuvat skeptisesti lähidemokratiaan ja toisaalta ovat samalla avainasemassa sen vaikuttavan toteutumisen kannalta.

Tutkimuskysymykseni on:

- Mitä on lähidemokratia johtavien viranhaltijoiden näkökulmasta?

Alakysymyksinä:

- Millaisia ovat johtavien viranhaltijoiden demokratiakäsitykset?
- Miten johtavat viranhaltijat tulkitsevat osallistumisen legitimitietin?
- Millaisessa roolissa johtavat viranhaltijat näkevät osallistujat?

Tämän tutkimuksen lopputuloksena on analyysi johtavien viranhaltijoiden demokratian tulkinnoista, siitä millaisessa roolissa he näkevät osallistumisen ja miten he tulkitsevat osallistumisen legitimitietin muodostuvan. Haluan selventää viranhaltijoiden demokratiakäsityksiä, sillä ne jäävät usein piilon ja keskustelun ulkopuolelle. Tavoitteenani on siis lisätä tietoa osallistumisen taustalla vaikuttavista lähtökohdista.

Toivon tämä tutkimuksen tuovan eväitä keskusteluun demokratian ja osallistumisen määrittelemisestä ja yhteensovittamisesta. Lisäksi toivon tutkimukseni auttavan hallintoa suunnittelemaan osallistumishankkeita niin, että niiden toimi- ja päätösvalasta sekä legitimitetin rakentumisesta olisi yhteinen käsitys hallinolla ja osallistujilla.

## 2.1 Tapaustutkimus

Tämä tutkimus on laadullinen eli kvalitatiivinen tutkimus. Laadullinen tutkimus on ymmärtävää tutkimusta. Tavoitteenani on tuoda esiin johtavien viranhaltijoiden erilaisia näkemyksiä aluetoimielimistä ja demokratiasta laadullisen tutkimuksen periaatteen mukaisesti. Haluan ymmärtää osallistumiseen liittyviä ilmiöitä sen sijaan, että pyrkisin luomaan yhden totuuden osallistumisesta ja lähidemokratiasta.

Tutkimukseni kohteena on mielen konstruoima maailma, joka rakentuu ja välittyy aina merkityssisältöinä. Näiden merkitysten analyysi on olennaista. On muistettava, että yhteiskunnalliset käytännöt ovat olemassa vain ihmisen kautta. Laadulliselle tutkimukselle ominaiseen tapaan lähidemokratia tutkimuskohteena on inhimillisten arvojen sävyttämä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 28, 31-32; Hirsjärvi & Hurme 2011, 27-28.)

Laadullinen tutkimusmenetelmä on käyttökelpoinen tutkittaessa arvoja ja valtasuhteita (Hirsjärvi & Hurme 2011, 27-28). Tässä tutkimuksessa viranhaltijoiden demokraatiakäsitysten tulkinta on myös demokratian arvojen analyysia, joka auttaa ymmärtämään demokratian legitiimisyyden perusteita. (Setälä 2003, 11.) Valtasuhteet taasen tulevat esille viranhaltijoiden ja osallistujien epätasa-arvoisessa asemassa, joka on osallistumistutkimuksessa usein keskiössä (Häikiö 2005; Bäcklund 2007).

Tapaustutkimus on yksi laadullisen tutkimuksen muodoista. Tapaustutkimuksessa kiinnostuksen kohteena on yleensä jokin tapahtumakulku tai ilmiö. Tarkasteltavana on usein yksittäinen tapaus tai pieni tapausjoukko joissa kiinnostuksen kohde ilmenee. Tapaustutkimuksessa ei pyritä empiiriseen yleistykseen. Sen sijaan pyritään lisäämään ymmärrystä tapauksesta ja olosuhteista, jotka muokkasivat siitä sellaisen kuin se on. Tapaustutkimuksessa ei varsinaisesti pyritä tuottamaan mitään täysin uutta ja mullistavaa tietoa, vaan sen suurin anti on siinä mitä tapauksesta voidaan oppia. (Stake 1995, 4.) Sen vahvuus on, että ilmiötä voidaan tarkastella asiayhteydessään, osana kontekstia (Peuhkuri 2008, 145). Tapaustutkimus ei ole metodi

vaan tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jonka puitteissa voidaan käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä (Laine, Bamberg & Jokinen 2008, 9-40).

Valitsin tutkimukseni tapauksiksi Mikkelin ja Raahen alueelliset toimielimet. Mikkelin alueella toimii neljä alueellista toimielintä ja Raahessa yksi. Valitsemissani kaupungeissa on alueellista lähidemokratiatoimintaa samantapaisista lähtökohdista, mutta toiminnalla on eripituinen historia. Mikkelissä on useamman vuoden kokemus alueellisista toimielimistä. Raahessa ei ole vielä käytännön kokemusta alueellisista toimielimistä, mutta asiaa on valmisteltu huolellisesti ja siihen on sitouduttu vahvasti. Kahden tapauksen tutkiminen yhden sijaan rikastuttaa aineistoa. Mielestäni tapaukset täydentävät toisiaan. Mikkelin ja Raahen kaupunkien osallistumiskäytännöissä on eroja, mutta näiden kahden paikkakunnan vertailu ei ole merkittävässä asemassa tutkimuksessani. Kyseessä ei siis ole vertaileva tutkimus, eli en pyri muodostamaan mikkeliäistä ja raahelaista näkemystä lähidemokratiasta

Tutkin yleistä ilmiötä, eli osallistumista ja lähidemokratiaa, näiden tapausten avulla. Taustoitan tutkimustani tiedoilla näiden tapauksen lähtökohdista ja toimintatavoista. Tavoitteenani on ennen kaikkea teoreettisen ilmiön arviointi tapauksien avulla, ei niinkään tapauksen selvittäminen sinällään tai uuden ilmiön teoretisointi. En pysty tässä työssä selvittämään laajasti kaikkien Mikkelin ja Raahen alueellisten toimielinten toimintaa ja historiaa yksityiskohtaisesti, vaan käyn ne vain pääpiirteittäin läpi ja tuon esiin tutkimuskysymysteni kannalta tärkeimmät asiat. Tapaustutkimukselle ominaiseen tapaan olen koonnut aineiston erilaisista lähteistä. (Laine, Bamberg & Jokinen 2008, 9-40; Peuhkuri 2008, 132-136.)

Taustatietoja aluetoimielimistä keräsin kummastakin kaupungista haastattelemalla viranhaltijaa, jonka työnkuvaan alueelliset toimielimet kuuluvat. Luin myös Raahen ja Vihannin yhdistymissopimuksen, Vihannissa toimivan Nouseva Rannikkoseutu yhdistyksen lähidemokratiahankesuunnitelman, Raahen ja Mikkelin hallintosäännöt ja alueellisten toimielimien kokouspöytäkirjat.

## 2.2 Teemahaastattelut

Tärkeimpänä aineistonkeruutapana olivat teemahaastattelut, koska siten korostuvat haastateltavien tulkinnat asioista ja heidän ilmiöille ja tapahtumille antamat merkitykset (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75). Yksityiskohtaisten kysymysten sijaan haastattelu etenee tiettyjen keskeisten teemojen varassa. Tämä antaa tilaa haastattelijan ja haastateltavien vuorovaikutukselle. Haastattelutilanne muistuttaa enemmän keskustelua kuin tiukasti ennalta laadittua kysymys kysymykseltä etenemistä. Sillä, että haastattelijalla on aktiivinen kuuntelija voi olla suurempi merkitys kuin kysymysten esittämisellä. Hyvä haastattelijalla oivaltaa nopeasti vastauksen olennaisen merkityksen ja näkee mahdolliset uudet suunnat, jotka haastateltavan vastaus avaa. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 28, 48, 103.)

Johtavat viranhaltijat joutuvat perustelemaan suunnitelmiaan luottamushenkilöille, toisille viranhaltijoille ja asukkaille, joten mielipiteistä ja perusteluista puhuminen haastattelutilanteessa sujui luontevasti. Tehtävänäni oli kuunnella aktiivisesti ja ohjata keskustelua pysymään tutkimuksen aiheessa. Valmiiksi suunnitellut kysymykset toimivat muistilistana, jonka avulla seurasin, että kaikki tärkeäksi kokemani asiat tulevat käsiteltyä. Haastattelun aikana ja analyysia tehdessäni huomioin Hirsjärven ja Hurmeen (2011, 35) havainnon siitä, että viranhaltijoilla voi olla taipumusta antaa sosiaalisesti hyväksyttäviä vastauksia

Teemahaastattelu on lähempänä strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelusta puuttuu strukturoidulle lomakehaastattelulle luonteenomainen kysymysten tarkka muoto ja järjestys, mutta se ei ole täysin vapaa niin kuin syvähaastattelu. Tämän tutkimuksen haastatteluja voi luonnehtia puolistrukturoiduiksi. Haastattelujen aihepiirit eli teema-alueet olivat kaikille samat. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 48.) Haastattelujen tukena oli haastattelurunko (liite 1), mutta mukautin haastattelutilanteessa kysymysten järjestystä ja hieman myös muotoa haastattelun kuluksi ja haastateltavasta riippuen. Koin haastattelukysymysten muokkaamisen perusteluksi haastateltavien erilaisten toimialojen takia. Haastattelutilanteessa esiin tullut viranhaltijan oma käytännön kokemus alueellisten toimielinten toiminnasta vaikutti luonnollisesti myös hieman haastattelukysymysten painotukseen.

Tutkimukseni aineisto koostuu kuuden johtavan viranhaltijan haastatteluista. Haastatellut viranhaltijat toimialat ovat: keskushallinto, tekniset palvelut, terveys- ja sosiaali- sekä sivistyspalvelut. Haastattelut on toteutettu tammi – helmikuussa vuonna 2013.

Kaikki haastattelut tein kunkin haastateltavan omassa työhuoneessa, ja ne kestivät noin tunnin. Ilmoitan haastatteluista johtavista viranhaltijoista vain toimialan. Muutamaa sitaattia lukuun ottamatta en ilmoita kuntaa johon sitaatit viittaavat, koska en halua luoda vaikutelmaa siitä, että olisin selvittänyt tyhjentävästi Raahen tai Mikkelin hallinnon asenteen osallistumiseen. Mikkeliissä ja Raahessa on käytössä eri nimet alueellisille toimielimille, joten olen muuttanut sitaateista maininnat aluelautakunnasta ja aluejohtokunnista muotoon alueellinen toimielin.

Tein haastattelurungon teoriakehyksen avulla. Olen tyytyväinen haastatteluihin ja kaikki haastateltavat puhuivat haastatteluissaan selkeästi omista demokratiakäsityksistään. Nämä näkemykset olivat osittain ristiriitaisia toistensa kanssa, mutta jo litteointivaiheessa oli selvää, että haastatteluista nousi jopa aika puhtaita ilmaisuja kuvaamaan tiettyjä viitekehysten ilmiöitä.

## 2.3 Sisällönanalyysi

Analysoin haastatteluja teorialähtöisesti sisällönanalyysin avulla. Mitä nopeammin analyysin alussa tutkija ottaa teorian ohjaamaan päättelyä, sitä lähempänä tutkimus on deduktiivista päättelyä. Toisaalta mitä lähempänä loppua otetaan mukaan teoria muokkaamaan analyysiä, sitä induktiivisempaa tutkimus on. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 100.) Tutkimukseni on lähempänä deduktiivista päättelyä, koska teoria muokasi analyysiäni alusta saakka.

Sisällönanalyysi on kvalitatiivisen tutkimuksen perusmenetelmä. Se voi olla joko teoriasidonnaista, teorialähtöistä tai aineistolähtöistä. Tässä tutkimuksessa käytän teorialähtöistä sisällönanalyysiä. Se tarkoittaa sitä, että aineisto jaetaan osiksi viitekehysten mukaisesti. Pilkotut havainnot yhdistellään luokiksi sisältönsä perusteella. Luoduista luokista voidaan rakentaa yläluokkia ja yläluokista vielä suuremman kokonaisuuden luokkia tarpeen mukaan. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2007; Tuomi & Sarajärvi 2009)

Aloitin haastattelujen käsittelyn poimimalla haastatteluista kaikki demokratiaan tai alueellisiin toimielimiin liittyvät mielipiteet tietojenkäsittelytaulukkoon. Lajittelin jokaisen mielipiteen omaan soluunsa ja niitä kertyi yli 200 kappaletta. Osassa soluista oli vain lyhyt lause, joissain taas pitkä tekstipätkä. Katsoin kuitenkin, että vaihtelevasta pituudesta huolimatta, yksi solu sisälsi yhden asian. Myöhemmin, alkaessani jaotella soluja aihepiireittäin huomasin, että yksi soluun laitettu asia saattoi kuulua useam-

paan eri aihealueeseen. Tästä syystä jotkut solut eli haastatteluissa esiin tulleet asiat oli kopioitava useampaan kohtaan. Sitaattien monimerkityksellisyydestä johtuen yksittäisiä soluja oli lopullisessa analyysitaulukossa lähes 300 kappaletta.

Tässä vaiheessa solujen sisällöt olivat litterointipätkiä haastatteluista eli ne olivat haastateltavien omia sanoja ylöskirjoitettuna. Seuraavaksi pelkistin solujen sisällöt omin sanoin. En siis vielä analysoinut haastateltavien puhetta, mutta jotta saisin haastattelujen sisällön helpommin käsiteltävään muotoon, ilmausten pelkistäminen oli tarpeen. Tämä auttoi myös löytämään samaa tarkoittavat kommentit, joten aloin siirrellä saman sisältöisiä soluja vierekkäin. Aloin siis hiljalleen siirtyä aineiston järjestyksestä aineiston analyysiin.

Seuraava vaihe oli jo selkeästi analyttinen. Jaottelin haastattelujen sisällön aihepiireittäin. Tuloksena oli 18 otsikkoa, joiden alle järjestin solut. Seuraavaksi muutama esimerkki jaotteluotsikoista:

- Alueellisen toimielimen kuuleminen hankaloittaa hallinnon toimintaa
- Alueellisen toimielimen kuuleminen helpottaa hallinnon toimintaa
- Edustuksellisen demokratian näkökulma
- Osallistuvan demokratian näkökulma
- Alueellisen toimielimen päätösvalta

Näiden otsikoiden lisäksi lisäsin joihinkin osioihin myös alaotsikoita tarpeen mukaan. Esimerkiksi otsikon ”Kumppanuus ja yhteistyö” alle tein otsikot: ”Yhteistyö suunnittelussa”, ”Yhdessä ideointi”, ”Yhdessä kehittäminen” ja ”Palveluiden tuottaminen yhdessä”.

Otsikkojaottelun jälkeen palasin pelkistettyihin ilmaisuihin, jotka olivat tässä vaiheessa järjestetty otsikkotasoisesti ja saman sisältöiset vierekkäin. Kirjoitin omin sanoin pelkistetyt ilmaukset ottaen huomioon kontekstin. Nämä tekstistä tulkitsemani ja itse kirjoittamani tekstipätkät ovat sisällönanalyysin lopputulos. Lopuksi vielä etsin haastateltujen mainitsemaa alueellisten toimielinten tärkeimmät tehtävät ja merkitsin ne punaisella värillä. Poimin myös litteroinnista haastateltujen muutamia suoria sitaatteja havainnollistamaan eri näkökulmia.

## 2.4 Aihepiirin rajausta ja tutkimuksen rakenne

Jätän tarkasteluni ulkopuolelle ei-institutionaaliset osallistumis- ja vaikuttamismuodot. Mielenkiintoni on hallinnon rakenteissa ja ei-institutionaalisen vaikuttamisen kiinnittyminen hallinnon rakenteisiin on ongelmallisempaa. En siis käsittele vapaata kansalaisyhteiskunnan toimintaa, vaikka pidänkin sitä hyvin tärkeänä.

Tarkastelen tutkimuksen kohdetta analyyttisellä kehyksellä, joka on kohteeseen sopivista teoreettisista käsitteistä muokattu. Tapaustutkimus antaa laajat mahdollisuudet kerätä tietoa, mutta teoriakehyksen avulla rajaan ja suuntaan mielenkiintoni ja tutkimukseni fokusta. Koska tarkastelen paljon tutkittua ilmiötä, perustan tutkimukseni alusta alkaen laajaan ja yksityiskohtaiseen teoreettiseen kehykseen. Muodostan teoreettisen viitekehyksen edustuksellisen ja osallistuvan demokratian käsitteistä ja niiden välisistä merkityssuhteista. Demokratiakehys rajaa tutkimukseni kohdetta tiukasti niin, että saan esiin tutkimukseni päämielenkiinnon kohteen. Kehys tuo esiin tapauksen tiettyjä piirteitä ja jättää toiset piirteet taustalle. Kehys ja teoreettiset käsitteet ohjaavat todellisuuden tulkintaa ja määräävät sen, mitkä asiat näyttävät todelta. Näin aineisto ja teoreettiset lähtökohdat rakentavat keskinäisen vuorovaikutuksen. (Häikiö & Niemenmaa 2008, 51-53; Tuomi & Sarajärvi 2009, 18.)

Tämän tutkimuksen rakenne on seuraava: luvuissa 3 ja 4 esittelen tutkimustani teoriakehyksen. Luku 3 sisältää edustuksellisen ja osallistuvan demokratian esittelyn. Näihin kumpaankin demokratia näkemykseen liitän osallistumisen oikeutuksen tuovat kriteerit eli legitimitietin rakentumisen. Luvussa 4 esittelen osallistujille annettavia rooleja. Luvussa 5 luon lyhyen katsauksen osallistumisen erilaisiin muotoihin Suomessa ja Pohjoismaissa.

Taustatiedot Mikkelin ja Raahen alueellista toimielimistä ovat luvuissa 6 ja 7. Tämän jälkeen seuraa tutkimuksen tulosten analyysi. Viranhaltijoiden demokratia käsitysten analyysi on luvussa 8. Mikkelinläisten ja raahelaisten viranhaltijoiden osallistujille antamia rooleja käsittelen luvussa 9. Tutkimuksen päättää luku 10, joka sisältää tutkimukseni johtopäätökset ja tutkimuksen perusteella suosittamani kehittämisehdotukset.

### 3 OSALLISTUVA JA EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA

Tässä luvussa käsittelen tutkimukseni viitekehyksen muodostamia teorioita. Käyn pääpiirteittäin läpi edustukselliseen ja osallistuvaan demokratiaan kuuluvia määritelmiä. Kumpaankin teoriaan liitän osallistumisen legitimitietin muodostumisen periaatteet.

Osallistumisen legitimitietti muodostuu hyvin erilaisilla mekanismeilla riippuen onko lähtökohtana osallistuva vai edustuksellinen demokratia. Osallistujien tulisi olla tietoisia osallistumisen legitimitietin muodostumisen periaatteista. Osallistumisen vaikutukset uhkaavat jäädä vähäisiksi jos osallistuja ei tiedä niitä reunaehtoja, joiden suhteen esitettyjä näkemyksiä ja argumentteja arvioidaan hallinnossa. Yhteisesti sovittujen ja julkituotujen päätöksentekoperiaatteiden puuttuminen osallistumisprosessissa kaventaa osallistujien vaikutusmahdollisuuksia ja antaa päätöksentekijöille mahdollisuuden valikoida prosessissa esille tulleista kansalaisten näkemyksistä itselleen sopivat seikat. Etukäteen asetettujen toimintaraamien puute voi aiheuttaa myös epärealistisia odotuksia kansalaisosallistujien keskuudessa. (Häikiö 2005, 201; Bäcklund 2002, 152, 479.)

#### 3.1 Edustuksellinen demokratia

Luottamushenkilöt, valtuutetut sekä eri alojen lauta- ja johtokuntien jäsenet toteuttavat edustuksellista demokratiaa kunnissa. Edustuksellisessa demokratiassa kansalaisten mielipiteet eivät välity suoraan päätöksentekoon. Vaaleihin osallistuvat ehdokkaat ja puolueet edustavat tiettyjä kantoja, joiden perusteella kansalaiset valitsevat ehdokkaansa. Edustukselliseen demokratiaan kuuluu erilaisia painotuksia ja tulkintoja, joita ovat muun muassa: kilpailullinen, minimidemokraattinen, paternalistinen ja eliittiteorian mukainen näkemys.

Kilpailullinen demokratia nostaa keskiöön vaalit. Niissä kansalaiset käyttävät proaktiivista eli ennakoivaa valtaa. Puolueet ja ehdokkaat edustavat erilaisia kantoja useissa eri asiakysymyksissä. Ideologiat tuovat yhtenäisyyttä puolueen ehdokkaiden kannatoille ja auttavat äänestäjiä ennakoimaan puolueiden ja ehdokkaiden kantoja uusissa asiakysymyksissä. Vaaleissa menestyminen antaa mandaatin tehdä päätöksiä. Vaaleissa toteutuu myös retrospektiivinen valta silloin, kun kansalaiset eivät äänestä uudestaan sellaisia päätöksentekijöitä, joiden toimintaan he ovat olleet tyytymättömiä. Tämä pelko, ettei tule uudelleen valituksi toimii kannustimena valtuu-



tetuille kuunnella kansalaisten mielipiteitä ja toimia niiden mukaisesti. Kilpailullisessa demokratiassa vaalit siis tekevät päätöksentekijöistä vastuullisia kansalaisille. Päästöntentien demokraattinen legitimitetti tulee vaalien luomasta poliittisesta vastuusta. (Setälä 2003, 53-55.)

Siitä, kuinka kansalaiset vaikuttavat päätöksen tekoon vaalien välillä, on eriäviä mielipiteitä. Minimidemokratiassa kansalaisten poliittinen osallistuminen tarkoittaa lähinnä äänestämistä vaaleissa. Voidaan ajatella, että vaaleissa valituille on luovutettu valta päättää asioista osaamisensa ansiosta. Tästä näkökulmasta katsottuna on luonnollista, että edustajat ovat koulutetumpia ja vanhempia kuin edustamansa ihmisjoukko. Voidaan jopa ajatella, ettei edustajilla ole tarvetta kuunnella kansaa, vaan heidän tulee antaa toimia oman harkinnan mukaan, koska he ovat kykeneviä tekemään hyviä päätöksiä oman osaamisensa ja tiedon perusteella. (Setälä 2003, 60, 62, 130.)

Eliittiteorian mukaan on tärkeää, että vaaleissa valikoituvat päättämään parhaita kykyjä omaavat henkilöt. Teorian mukaan on siis luonnollista, että päätöksentekijät ovat hyvin koulutettuja ja älykkäitä verrattuna tavallisiin kansalaisiin. Paternalistisin perustein voidaan ajatella, etteivät yksilöt kaikissa tilanteissa ole itse parhaita arvioijia siinä, mikä on heidän oman hyvinvointinsa mukaista. Toisaalta valittujen edustajien joukko voidaan nähdä otantana edustamastaan ihmisjoukosta, eli he ovat kansa-pienoisissa. (Setälä 2003, 60, 62, 130; Bäcklund 2007, 84.)

Eliittiteorioiden mukaan vain suhteellisen pieni osa yhteisön jäsenistä haluaa käyttää päätösvaltaa. Voidaan myös ajatella, että kansalaisten aktiivista osallistumista hallintoon ei tarvita, riittää kun kansalaiset reagoivat johtajien toimintaan. Osallistuminen on päätöksentekijöiden toiminnan kontrollointia. Vaaleissa valittujen päättäjien nähdään edustavan kaikille kansalaisille yhteisiä etuja, mikä luo päätöksenteolle legitimitetin. Elleivät päättäjät tee kansan tahdon mukaisia päätöksiä heidän asemansa tulee uhatuksi viimeistään seuraavissa vaaleissa. Kansalaisten valta on siinä, että he voivat valita johtajansa. Poliittisen toimintakentän määrittely, eli ne asiat jotka nostetaan keskusteluun ja politiikan kohteeksi, nähdään eliitin tehtävänä. (Sainio 1994, 16.)

### 3.1.1 Hallinnon osallistumisen ohjaus legitimoii osallistumisen

Edustuksellisen demokratian näkökulmasta osallistuminen julkiseen päätöksentekoon ilman vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden mukana oloa voidaan tulkita epädemokraattiseksi. Osallistujajoukolla, esimerkiksi ryhmällä jonkin alueen asukkaita, ei ole vaaleista saatua kansan antamaa mandaattia toimia ja päättää yhteisistä asioista. Edustuksellisen demokratian näkökulmasta heillä ei ole vastuuta tekemisistään päätöksistä, koska he eivät asetu ehdolle vaaleissa, jossa kansalaisten tyytyväisyys heidän toimintaansa mitattaisiin. Osallistumisen voidaan ajatella vähentävän tasa-arvoisia vaikuttamisen mahdollisuuksia, koska vain osa kansasta tuo mielipiteensä esiin. (Korvela 2012.)

Edustuksellinen demokratian näkökulmasta osallistumisprosessien demokraattisuutta voidaan lisätä hallinnon ohjauksella. Se voi olla passiivista tai aktiivista. Kuntatasolla osallistumisen ohjausta voivat tehdä kunnan viranhaltijat ja työntekijät sekä kunnanvaltuuston ja -lautakuntien luottamushenkilöt. Hallinnon tekemää osallistumisen ohjausta voidaan pitää välttämättömänä osallistumisen legitimitetille, jos demokratia tulkitaan edustuksellisesta näkökulmasta. Olen soveltanut osallistumisen ohjauksen teoriaosuuteen verkostojen metahallinnan teorioita. (Haveri & Pehk 2008.)

Ilman hallinnon osallistumisen ohjausta osallistumisen vaikutukset saattavat jäädä vähäisiksi (Anttiroiko 2003; Bäcklund 2002, 479). Toisaalta, hallinnon ohjaus voi tehdä osallistumisesta näennäistä jos osallistuminen rajataan liian pieniin asioihin (Koskiahio 2002, 45-46, 51). On myös muistettava Matti Wibergin (2013) varoitus siitä, että osallistumistapahtuma on herkkä manipulaatiolle. Osallistumisen ohjaus voi muuttua osallistumisen manipulaatioksi. Se on mahdollista osallistujien valintaa tehdessä, keskustelun aihetta päätettäessä, osallistumisen kehysten luomisessa, osallistujille jaetussa tiedossa ja tulosten tulkinnassa. Kaikki nämä keinot ovat hallinnon käytettävissä hallintolähtöisissä osallistumishankkeissa. (Wiberg 2013, 98, 101-105; Versteeg & Hajer 2010, 171.)

### 3.1.2 Passiivinen ja aktiivinen osallistumisen ohjaus

Passiivinen osallistumisen ohjaus tarkoittaa osallistumisprosessin ohjaamista hallinnon luomilla toiminnan kehyksillä. Tämä tarkoittaa ennalta asetettuja arviointikriteerejä, strategioita, painopisteiden määrittelyä, ohjeita, suosituksia sekä tavoitteiden ja periaatteiden määrittelyä osallistumishankkeelle. Osallistujien annetaan toimia autonomisesti kunhan he toimivat annettujen kehysten sisällä ja pysyvät resurssien puitteissa. Hallinnon hierarkia puuttuu osallistumistoimintaan, jos hallinnon luomia toiminnan kehyksiä ei noudateta. Esimerkkinä osallistumisen kehystämisestä on Iso-Britannian South Summersetissä käytetty ”no harm” periaate. Tämä tarkoittaa, että aluekomiteat voivat käyttää päätösvaltaa elleivät päätökset riko hallinnon yrityspolitiikkaa. (Sullivan 2001, 41.)

Passiivista ohjausta voi tehdä muotoilemalla institutionaalisia olosuhteita, joiden puitteissa osallistuminen tapahtuu. Ohjaus voi myös olla kannuste- ja rangaistusjärjestelmien luomista tai diskurssiivistä rajaamista. Yksi tapa on tarinoiden avulla ohjaaminen (management by storytelling) (Forester 2009). Se tarkoittaa sitä, että luodaan tarinoiden avulla yhteinen identiteetti, tavoitteet tai käsitys yhteisestä vihollisesta.

Hallinnon aktiivinen osallistumisen ohjaus tarkoittaa osallistumisen edistämistä luomalla kontakteja osallistujiin. Se voi olla hallinnon tuen antamista osallistumiselle, konfliktien sovittelua, kontaktien luomista, toimimista edustajana heikommille osapuolille sekä osallistujien ja hallinnon välisen tiedon ja viestinnän prosessointia. Kaikkein vahvin tapa vaikuttaa osallistumishankkeeseen on olla vuorovaikutuksessa osallistujien kanssa sekä osallistua neuvotteluihin ja keskusteluihin. (Haveri & Pehk 2008, 30.) Edellä mainitut osallistumisen hallinnan muodot eivät ole toisiaan poissulkevia vaan ne ovat yleensä toisia täydentäviä.

## 3.2 Osallistuva demokratia

Tämän tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä, edustuksellista demokratiaa täydentävänä vastaparina käytän termiä osallistuva demokratia. Tässä tutkimuksessa osallistuva demokratia tarkoittaa synteesiä, joka koostuu Benjamin Barberin (1984) näkemyksestä vahvasta demokratiasta, deliberatiivisen demokratian ihanteista ja osallistuvaa demokratiaa koskevasta keskustelusta.

Keskustelu nykymuotoisesta osallistumisesta lähti liikkeelle kun 1960-luvulla pohdittiin edustuksellisen demokratian ongelmia. Klassisissa demokratiateorioissa painotettiin mahdollisimman suuren kansanjoukon osallistumista päätöksentekoon. (Bäcklund 2008, 8; Anttiroiko 2003). Habermasin (2004) mukaan, jonka osallistumiskäsitys perustuu klassisiin demokratiateorioihin, kaikissa demokratioissa päätösten tulee pohjautua julkiseen mielipiteeseen. Tätä kutsutaan julkisuusperiaatteksi. Hänen mukaansa julkinen mielipide on ainoa tunnustettu poliittisen päätäntävällän oikeuttamisen keino. Julkinen mielipide vaatii toteutuakseen julkista kriittistä keskustelua. Habermasin mukaan päätöksenteko ei enää perustu julkiskriittisten keskustelujen tuottamiin julkisiin mielipiteisiin. Tämä on kriisiyttänyt edustuksellista demokratiaa. Oireina tästä ovat heikko äänestysaktiivisuus vaaleissa, ihmisten vieraantuminen puolueista ja ihmisten luottamuksen heikentyminen omiin kykyihin vaikuttaa politiikkaan (Kylä-Harukka 2006). Edustuksellisen demokratian ongelmat ovat avanneet tietä deliberatiivisille demokratiateorioille, joissa osallistuminen on tärkeässä roolissa.

Benjamin Barberin vuonna 1984 julkaistu kirja "Strong democracy: participatory politics for a new age" on yksi osallistuvan demokratian avainteoksista. Siinä Barber määrittelee osallistuvan demokratian vahvaksi demokratiaksi, vastapainona edustukselliselle demokratialle, jota hän kutsuu heikoksi demokratiaksi. Vahva demokratia haluaa vahvistaa kansalaisten roolia ja lisätä vaikutusvaltaista osallistumista. Vahvassa demokratiassa politiikkaa ei tehdä kansalaisten puolesta, vaan kansalaiset nostetaan aktiivisiksi toimijoiksi. (Barber 1984, 120, 201-205.) Deliberatiivinen demokratia puolestaan korostaa päätöksentekoa edeltävää keskustelua ja harkintaa. Se antaa tilaa prosessille, jossa muodostetaan yhdessä valistunut mielipide asiasta. Mielipiteet eivät ole lukkoon lyötyjä, vaan ne voivat muuttua ja vaihtua kun asiasta saa uudenlaista tietoa avoimen yleisen keskustelun avulla. (Fishkin 2009.) Deliberatiivinen demokratia on suomennettu keskustelevaksi ja pohdiskelevaksi demokratiaksi (Raisio & Vartiainen 2011).

Osallistuvan demokratian arvona nähdään osallistumisen kulttuurin luominen. Siinä yksilöt saavat osallistua päätöksentekoon ja näin kantavat myös yksilöinä vastuuta päätöstenteon seurauksista. Osallistuvassa demokratiassa kansalainen ei voi samalla tapaa tyytyä syyttelemään muita huonoista päätöksistä, vaan joutuu ottamaan itse vastuuta ja aiempaa aktiivisemman roolin. Osallistuminen muuttaa kapeaa omien etujen näkökulmaa kohti laajempaa yhteiskunnallista perspektiiviä. (Setälä 2003, 10-15, 126.) Kun osallistujat ymmärtävät päätösten laajemmat vaikutukset yhteiskun-

nassa ja omassa yhteisössään, muodostuu ideaalitalanteessa osallistujille sosiaalinen vastuu päätöksistä, joiden tekoprosessissa he ovat olleet mukana.

Osallistumiskulttuurin luominen vaatii kaikkien osapuolten kehitystä: kuntalaisten, yhteisöryhmien, asiantuntijoiden, poliitikkojen ja organisaatioiden (Sullivan 2001, 43). Demokratia on jatkuvaa oppimista. Se on kykyä muodostaa mielipide ja rohkeutta tuoda se esiin. Se on kokoukokemusta, kykyä tehdä julkisia lausuntoja ja uskallusta viedä asioita äänestettäväksi. Demokratian taitojen oppimisen lisäksi on tärkeää oppia kuuntelemaan toisia. (Hansen 2007, 249, 252.)

Kun yksilöt näkevät päätöksen syntyprosessin ja ymmärtävät siihen vaikuttavia asioita paremmin, voivat he näin vaikuttaa päätöksentekoon ja koko yhteiskuntaan laajemmin (Setälä 2003, 104). Osallistuvan demokratian tavoitteena on yksilöiden aktivoituminen, poliittisen tiedon lisääntyminen, harkintakyvyn ja moraalien kehittyminen, poliittisten taitojen oppiminen sekä poliittiseen yhteisöön kiinnittyminen.

Vaikka päätöksenteko kaikkien osallisten yhteisymmärryksessä ei realistisesti ole aina mahdollista, auttavat deliberatiivisen demokratian käytännöt vähentämään osapuolten erimielisyyksiä ja tuomaan niitä lähemmäs toisiaan. Deliberatiiviset käytännöt luovat yhteisymmärrystä niin, että tulevuudessaakin yhteistoiminta on mahdollista ja tehdyt päätökset on helpompi hyväksyä. (Jacobs, Cook & Delli 2009, 12-13.)

Osallistuvan demokratian käytännöt monimutkaistavat ja muuttavat totuttuja päätöksentekoprosesseja. Edustuksellinen demokratia on rakennettu pitämään kurissa epärationaalinen ja ei-edustava ruohonjuuritason toiminta (Leino 2006, 148). Osallistuva demokratia tuo nämäkin aspektit mukaan päätöksentekoprosessiin, mutta mekanismi moninaisten äänien mukaan ottamiselle on vielä monin paikoin epäselvä. Suoran osallistumisen kontrolloimattomuus voidaankin nähdä jopa uhkana demokratialle (Kettunen 2002, 21).

Edustuksellisen demokratian käytännöt ovat institutionalisoituneet, kun taas osallistuvan demokratian käytännöt hakevat vielä muotoaan. Edustuksellisen demokratian kriisistä on puhuttu paljon, mutta käytännön ongelmista huolimatta sen legitimitietin perusteet ovat kohtalaisen selkeät. Toisin on osallistuvan demokratian käytäntöjen kanssa. Osallistuvan demokratian legitimitietin perusteisiin täytyy kiinnittää erityistä huomiota. Osallistumisen legitimitietin ollessa selvä, hallinnon tulkinnalle osallistumisen tuloksista jää vähemmän liikkumatilaa ja osallistumisen tulokset voivat näkyä

selvemmin päätöksenteossa. Kahdessa seuraavassa kappaleessa käsittelen osallistumisen legitimizeettia osallistuvan demokratian näkökulmasta.

### 3.2.1 Osallistumisprosessi legitimizeetin kannalta

Usein osallistumisen vaikuttavuuden esteenä on hallinnon tulkinta osallistujien mielipiteen epäedustavuudesta (Leino 2006; Puustinen 2006). Osallistujajoukon mielipiteellä ei ole legitimiä vaikutusvaltaa jos hallinto tulkitsee ne yksittäisten ihmisten mielipiteiksi (Bäcklund 2007, 40, 113). Osallistujat voidaan nähdä ähräkkäinä oman reviirin puolustajina eikä yleisen mielipiteen edustajina (Niemenmaa 2002, 209; Bäcklund 2002, 150). Usein ajatellaan että aktiiviset, äänekkäät ja osaavat ihmiset jyräävät heikommat ja hiljaisemmat. Toisaalta voidaan ajatella olevan sellaisia kykeneviä ihmisiä, jotka omilla resursseillaan pystyvät edustamaan koko alueen hyvinvointia (Bäcklund 2007, 94- 95). Osallistumisen järjestäjä joutuu miettimään, mikä olisi riittävän selvästi alueen yleinen kanta, jotta se voitaisiin ottaa merkittävämmiin huomioon päätöksenteossa (esimerkiksi Rautio 2011, 15). Usein kunnat valitsevat osallistumisen yhteistyökumppaneiksi järjestöt. Ne koetaan legitimeiksi toimijoiksi, koska ne edustavat suurempaa joukkoa kuin yksittäiset henkilöt (Koskiahho 2002, 51).

Osallistujien laaja edustavuus lisää moninaista tietoa päätöksentekoon ja tällä tavoin legitimoii päätöksentekoa (Lafont 2006, 137). Useiden tutkijoiden mielestä päätöksenteko on legitimiä vain silloin, jos kaikki joihin asia vaikuttaa, ovat mukana tasapuolisesti osallistumisprosessissa (Young 2000, 23; Börzel & Panke 2007, 164). Toisaalta on vaikea määritellä keitä kaikkia kuuluu siihen joukkoon, joihin asia vaikuttaa (Hansen 2007, 256). Osallistumisen tulisi olla myös avoinna kaikille ihmisille riippumatta heidän resursseistaan (Börzel & Panke 2007, 164; Hansen 2007, 256). Tärkeää on, että myös ihmisillä, joilla on vähemmän resursseja tai jotka muuten ovat yhteiskunnassa marginaalissa on mahdollisuus osallistua (Forester 1999). Edustavuuden tavoitteena on saada aikaan näkemys, joka edustaa koko yhteisöä, ei vain äänekkäimpiä, aktiivisimpia ja hyväosaisimpia. Tärkeää on saada kaikenlaiset äänet kuuluviin myös ne, jotka eivät ole paikalla osallistumistapahtumassa (Jacobs, Cook & Delli 2009, 11).

Edustavuuden lisäksi osallistuvan demokratian näkökulmasta poliittiset päätökset ovat ideaalisen legitimejä kun ne on tehty deliberatiivisen prosessin kautta. Tämä tarkoittaa julkista mielipiteiden vaihtoa ja aitoa keskustelua osallistujien kesken. Aito keskustelu on mahdollista kun osallistujat ovat sitoutuneet rationaalisuuteen ja puo-

lueettomuuteen. (Besson & Marti 2006.) Deliberatiivisten ihanteiden mukaan päätökset tehdään perusteellisten ja loogisten perusteluiden pohjalta, kaiken oleelliseen tiedon ollessa osallistujien saatavilla, sekä vasta-argumenttien kuuntelemisen ja niiden kumoamisen jälkeen (Fishkin 2009). Näin päätöksistä suodattuvat ne vaihtoehdot, joilla on parhaat perustelut. Julkisella keskustelulla ja harkinnalla pyritään määrittämään sellaiset kollektiiviset valinnat, joiden perusteet ovat kaikkien hyväksyttävissä. Tavoitteena on saavuttaa yhteisymmärrys arvoista, oletuksista ja ehdoista, joiden perusteella päätös tehdään. Tällainen arvokeskustelu tuo esiin piilossa olevia konflikteja, joiden käsittely tulee mahdolliseksi arvokeskustelun ansioista.

Julkisen harkinnan ja keskustelun oletetaan muuttavan kansalaisten poliittisia preferenssejä kolmella tavalla: virheelliset uskomukset karsiutuvat, väitteiden suhteet ja johdonmukaisuus arvioidaan sekä kunkin henkilökohtaiset edut ja arvot on esitettävä niin, että ne kestävät julkisen arvioinnin. (Setälä 2003, 131-132, 149-150; Jacobs, Cook & Delli 2009, 11.) Ihanteellisessa keskustelutilanteessa jokainen osallistuja voi tuoda esiin omat näkökulmansa ja argumenttinsa. Huomio ei ole argumentin esittäjän statuksessa vaan itse argumentin ansioissa. (Fung 2004.) Allan Dreyer Hansenin (2007, 250-251) mukaan argumenttien legitimitetin kannalta on tärkeää arvioida argumenttien pitävyys laajemman hyvin voinnin kannalta.

Osallistuvan demokratian positiivinen ja luottavainen ihmiskuva on saanut osakseen kritiikkiä. Samoin rationaalinen kommunikaatio, joka on oleellinen osa deliberatiivista prosessia. Oletus siitä, että osapuolet voivat toimia epätsekkäästi ja vilpittömästi ja pidättäytyä vapaaehtoisesti kaikesta manipulaatiosta on asetettu kyseenalaiseksi (Pakarinen 2002, 88). Rationaalisen kommunikaation ongelma ja heikkous on kommunikaation suhde valtaan, jota esiintyy aina sosiaalisissa suhteissa ja joka muokkaa kommunikaatiota (Bickerstaff & Walker 2005, 2129). Osallistujien epätasa-arvoisuus koulutuksessa ja sosiaalisessa statuksessa on joidenkin tutkijoiden mielestä suurin potentiaalinen heikkous deliberatiivisessä kanssakäymisessä (Cornwall 2008, 511). Toinen ongelma on osallistujien ja hallinnon välinen epätasa-arvo, sillä hallinnolla on resursseja ja tietoa, jotka tuovat valtaa (Bäcklundin 2007, 62).

Andrea Cornwallin (2008) osallistuvaa budjetointia koskevan tutkimuksen mukaan osallistumisprosessin kommunikaatio on käytännössä vain osittain deliberatiivisen demokratian mukaista perustelua omille kannoilleen, joka muuttaisi ihmisten näkemyksiä päätettävistä asioista. Cornwall huomasi, että osallistujat käyttävät retorisia taktiikoita oman näkemyksen ajamiseksi. Toiset perustelevat järjellä ja yhteisellä

hyvällä, toiset ovat konfrontatiivisia ja kilpailullisia. Cornwall huomauttaa, että osallistujat tuo mukanaan omat odotuksensa ja kokemuksensa, ihmissuhteet, agendat ja linkit toisiin paikkoihin: poliittisten puolueiden kokouksiin, epäformaaleihin verkostoihin ja hallintoon. Ihmiset voivat siis tuoda mukanaan argumentteja, jotka ovat lähtöisin muualta.

Wibergin (2013) mukaan deliberatiiviset prosessit eivät takaa parempia päätöksiä, koska ei ole olemassa intressivapaata vyöhykettä. Osallistumismahdollisuuksia on myös mahdollista käyttää strategisesti oman edun ajamiseen. (Wiberg 2013, 101-105). Osallistuminen ei ole koskaan vapaata muusta yhteiskunnasta, vaan vahvasti sidoksissa siihen. (Cornwall 2008, 525-526.)

### 3.2.2 Osallistumisprosessin lopputulos ja legitimizeetti

Toinen tapa tarkastella legitimizeettiä on arvioida poliittisen prosessin lopputulosta. Päätös on legitiimi jos lopputulos on hyödyn saaminen kaikille osapuolille tai jos kaikki osallistujat sitoutuvat prosessin lopputulokseen. Silloin kun lopputulos edistää vain joidenkin sosiaalisten ryhmien hyvinvointia toisten kustannuksella tulee päätöksenteon legitimizeetti hakea osallistumisen laajasta edustavuudesta. (Blühdorn 2009, 41.)

Oleellinen osa deliberatiivista demokratiaa on päätöksenteko konsensuksessa. Aina kun on mahdollista, päätöksentekoa pyritään siirtämään asioissa, joista ei ole muodostunut yhteistä näkemystä. Deliberatiivisen keskustelun tavoitteena on konsensus, joka koskee päätöksenteossa sovellettuja arvoja ja arviointikriteereitä sekä päätöksenteon tosiasiaperusteita. Tavoitteena on, että julkinen harkinta lisää arvoja koskevaa yksimielisyyttä niin, että lopulta on mahdollista määritellä enemmistö voittajaksi (Setälä 2003, 152). Ristiriidat tuodaan esiin ja niistä keskustellaan tasa-arvoisesti. Lopulta neuvotellaan yhteinen päätös. Päämääränä on luoda yhteinen puhetapa, joka auttaa uudelleen muotoilemaan yksityiset intressit sellaiseksi, että niitä voidaan muokata yhteiseksi hyväksi. (Barber 1984, 168-169, 202-207.)

Deliberatiivisen demokratian käytäntöihin sitoutuneet osallistujat hyväksyvät osallistumisprosessin lopputuloksen, vaikka eivät olisi lopputuloksesta täysin samaa mieltä. Osallistujien pitää siis hyväksyä häviämisen mahdollisuus, mutta samalla heillä on oikeus puolustaa omaa näkemystään. (Hansen 2007, 253.) Cristina Lafonten (2006, 19) mukaan kaikki osallistumisprosessiin osallistujat haluavat myöntyä konsensus-



ratkaisuun, vaikka pitävät kiinni omasta mielipiteestään, koska juuri yhdessä muotoiltu lopputulos tuo legitimizeettiä osallistumisprosessille.

Deliberatiivisen prosessin päämääränä on osallistujien konsensus, jonka useat tutkijat ovat kyseenalaistaneet. Onko konsensus mahdollista tai edes tavoiteltavaa maailmassa, jossa erilaistuminen vain kasvaa? Joissain tapauksissa konsensus itsessään voi olla mekanismi, joka hiljentää enemmän kuin antaa äänen. Ryhmadynamiikka voi myös johtaa osallistumispäätöksiin, jotka vahvistavat jo valmiiksi voimakkaiden yhteistyötä. Osallistujat saattavat kadottaa oman näkemyksensä ja yhteistyön seurauksena osallistujien näkemykset lähenevät asiantuntijoiden mielipidettä. Konsensukseen pyrkimisen sijaan konflikteihin, epätasa-arvoisuuteen ja dominointiin osallistumisprosesseissa tulisi kiinnittää huomiota. Joissain tapauksissa pitäisi hyväksyä, ettei kaikkia erimielisyyksiä voida ylittää. (Bickerstaff & Walker 2005, 2125-2139.)

### 3.3. Edustuksellisen ja osallistuvan demokratian suhde

Useiden osallistumistutkijoiden mielestä osallistuvan ja edustuksellisen demokratian suhde on vielä ratkaisematta (muun muassa Leino 2006, 145; Bickerstaff & Walker 2005, 2138). Edustuksellisen ja osallistuvan demokratian suhde on monitasoinen ja siitä on eriäviä näkökulmia.

Kansalaisten suoran osallistumisen on nähty vähentävän edustuksellisen demokratialegitimizeettiä (Bäcklund 2007, 162). Toisaalta deliberatiivisen keskustelun ihanteita voidaan käyttää hyväksi myös edustuksellisen demokratian legitimitaatiossa. Rosavallin (2006, 100) huomauttaa, että maailma on muuttunut niin moninaiseksi ja muutokset tapahtuvat niin nopeasti, etteivät äänestäjät voi varmasti tietää mitä valitsevat kun äänestävät vaaleissa edustajaansa. Siksi myös vaaleissa valittujen edustajien on haettava legitimizeettiä päätöksilleen. Joonas Juujärven (2011) mukaan Suomen hallinnossa deliberatiivinen demokratia nähdään edustuksellisen järjestelmän mahdollisena täydentäjänä, jonka avulla nykyisen hallinnon legitimizeetti voidaan turvata.

Sørensen & Torfingin (2007) mukaan osallistumisverkostot eivät voi kokonaan korvata edustuksellista demokratiaa vaan ovat niihin lisä. Versteegin ja Hajerin (2010, 163) mukaan osallistuminen ja verkostohallinta auttavat hallintoa päätösten täytäntöönpanossa, uuden oppimisessa ja päätösten legitimoimisessa. Deliberatiivinen demokratia auttaa ihmisiä näkemään sen, miten politiikka ja yhteisten asioiden hoito vaikuttaa

omaan elämään. Tämä lisää poliitikkojen arvostusta ja ihmisten poliittista tietoutta. Lisääntynyt ymmärrys poliittisista prosesseista kannustaa äänestämään ja käyttämään perinteisempiäkin edustukselliseen demokratiaan kuluvia osallistumismuotoja. (Jacobs, Cook & Delli 2009, 12-13.)

Tapaustutkimukset osallistumisprojekteista ovat tuoneet esiin useita käytäntöjä, jotka ovat deliberatiivisen prosessin vastaisia, mutta käytännön pakon sanelemia. Yksi esimerkki on, että osallistumisprojekteissa usein äänestetään, vaikka se on deliberatiivisen demokratian ihanteiden vastaista. Yleensä syynä on ajan rajallisuus. (Besson & Marti 2006.) Äänestykset ja väliaikaiset poissulkemiset ovat väistämättä osa käytännön osallistumista (Hansen 2007, 250). Cornwall (2008) huomasi tutkimuksessaan, että osallistumista ei voi eristää puoluepolitiikasta ja toisaalta hän ei pidä sitä edes tarpeellisenä. Hänen mielestään osallistumisen ei tarvitse olla vain asioiden hoitoa, vaan se on myös poliittista aktivismia. Hänen mielistään pitäisi myöntää osallistumisen olevan politiikkaa ja antaa politiikan laajentua osallistumishankkeiden avulla. (Cornwall 2008, 527-528.)

Osallistuva demokratia ei kiellä vaaleilla valittujen edustajien tarpeellisuutta. Onhan selvää että monimutkaisessa maailmassa, jossa päätöksiä pitää tehdä paljon, eivät kaikki voi koko ajan olla päättämässä kaikesta, vaan jonkinlaista päätösvallan delegointia tarvitaan arkipäivän sujumisen takia (Fung 2004, 105). Voidaan siis todeta että osallistuva demokratia voidaan kytkeä edustukselliseen demokratiaan ja deliberatiivisen keskustelun ihanteita voidaan soveltaa myös edustuksellisen demokratian piirissä.

## 4 OSALLISTUMISELLE ANNETTAVAT ROOLIT

Tarkastelen tässä tutkimuksessa hallintolähtöistä ja hallintoon kiinnittyvää osallistumista, jolloin hallinnon tulkinta osallistujien roolista on olennaisessa asemassa osallistumisen vaikuttavuuden kannalta. Osallistujille annettavien roolien taustalla vaikuttavat edellä kuvailemani demokratiakäsitykset. Osallistumisen roolista ja sen vaikuttavuudesta on useita eri luokitteluja (muun muassa Arnstein 1969, 216-224; Anttiroiko 2003, 18; Pihlaja & Sandberg 2012; Kohonen & Tiala 2002, 6; Siitonen 2003, 203). Kaikista luokitteluista on kuitenkin löydettävissä neljä pääluokkaa:

- Osallistuminen on passiivista tiedon vastaanottamista (yksisuuntainen tiedonvaihto),
- Osallistuminen on tiedonantamista ja vastaanottamista (kaksisuuntainen tiedonvaihto),
- Osallistuminen on hallinnon kumppanina toimimista
- Osallistumisella on suoraa toimeenpano- ja päätösvaltaa.

### 4.1 Osallistujat ja tieto

Osallistuminen on heikoimmillaan kun osallistujien ja hallinnon välille ei synny kaksisuuntaista kommunikaatiota. Tällainen tilanne on silloin, kun hallinto kertoo osallistujille toimistaan, mutta osallistujien mielipiteet eivät vaikuta hallinnon toimintaan. Näennäistä osallistuminen on silloin, jos hallinto hakee osallistumisella legitimizeettia päätöksille, jotka hallinto on jo aiemmin tehnyt. Osallistujia manipuloidaan hyväksymään jo aiemmin tehdyt päätökset. Tällaista toimintaa voidaan kutsua jopa epäosallistumiseksi jos päämääränä on osallistujien kouluttaminen näkemään asiat hallinnon näkökulmasta ja hyväksymään hallinnon toiminta. (Bickerstaff & Walker 2005, 2139; Arnstein 1969, 216-224.)

Osallistumistilanteet voivat myös kääntyä osallistujien terapiaksi, joissa käydään läpi osallistujien kokemia vääryyksiä ja hallinnon epäonnistunutta toimintaa. Tällöin hallinnon suunnitelmien arviointiin ja yhteistyön kehittämiseksi ei jää aikaa ja voimavaroja. John Forester (2009) huomauttaa, että demokratia voi olla kivuliasta. Ihmiset tuovat osallistumistilanteisiin mukanaan oman historiansa, johon voi kuulua yllättävä määrä vastoinkäymisiä, epäoikeudenmukaisuuksia ja väärinkäsityksiä. Osallistumista suunniteltaessa tämä pitäisi aina ottaa huomioon. Liian kliininen osallistuminen mikä

ei anna tilaa traumojen läpikäyntiin ja niistä parantumiseen, on heikolla pohjalla eikä pysty tuottamaan suuria muutoksia. (Forester 1999; 2009.)

On myös muistettava, että osallistumisen motiivina on usein akuutti pelko omien etujen menettämisestä. Tällaisessa akuutissa pelontilassa ei voi olettaa että osallistujat olisivat valmiita neuvottelemaan ja muuttamaan mielipidettään, vaan he kokevat olevansa nurkkaan ahdettuja asukkaita, joiden on pakko puolustaa oikeuksiaan. (Versteeg & Hajer 2010, 166.)

Tiedonvaihto on kaksisuuntaista kun osallistuminen tarkoittaa tiedon vaihtamista osallistujien ja hallinnon välillä kumpaankin suuntaan. Osallistujat saavat tietoa suunnitelmista ja odotettavissa olevista ratkaisuksista perusteluineen. Toisaalta valmistelijat ja päätöksentekijät tulevat informoiduiksi asukkaiden tarpeista ja mielipiteistä. (Koski 1995, 29.) Kaksisuuntainen tiedonvaihto on oleellinen osa kommunikatiivista suunnittelua.

Osallistuminen, joka on tiedonvaihtoa, on päätöksentekoon konsultatiivisesti myötävaikuttamista ja se on osallistujien kannalta vaatimatonta vallankäyttöä (Koskiahio 2002, 56). Konsultatiivisessa osallistumisessa ongelmana on se, että hallinnon omat käytännöt luokittelevat, rajaavat ja määrittelevät sen, millaiset argumentit on huomioitava. Hallinnolla on valta määritellä kenen argumentit otetaan huomioon, jos mielipiteet eivät sovi valmiiksi tehtyyn raamiin. (Bäcklund 2002, 142, 149-153; 2007, 62.) Ristiriitaisesti usein suora osallistuminen tarkoittaa käytännössä juuri tiedon tuottamista hallinnon päätöksenteon tueksi (esimerkiksi Bäcklund 2007; Rautio 2011; Goldfrank 2002; Bickerstaff & Walker 2005).

Kansalaisraadit ja –fooromit ovat esimerkki osallistumisesta, joka tuottaa tietoa hallinnon päätöksenteon tueksi. Raatien toiminta perustuu deliberatiivisen demokratian ihanteisiin: Ne ovat kestoaltaan pidempiä ja keskusteluiltaan laadukkaampia kuin esimerkiksi tavanomaiset kuntalaiskuulemiset. Kansalaisraadit eivät tuota sitovia päätöksiä. Niiden tarkoituksena on koota ryhmä, joka edustaa tiettyä ihmisryhmää (esimerkiksi seniorit tai nuoret) tai on muun tavoin koottu otanta ihmisistä, jotka ottavat kantaa johonkin tiettyyn asiaan, esimerkiksi kaavoitukseen. Raatiin kuuluvat ihmiset kokoontuvat useampana päivänä, heille tarjotaan tietoa asiasta ja annetaan mahdollisuus keskustella aiheesta pienryhmissä. Tämän prosessin avulla annetaan osallistujille aikaa muodostaa valistunut mielipide asiasta ja mahdollisesti tulla johonkin konsensuspäätökseen tai kannanottoon asiasta. Raadit tarvitsevat fasilitaatiota ja

jatkoseurantaa, jossa arvioidaan foorumin tulosten vaikutusta päätöksentekoon. (Karjalainen 2012.)

## 4.2 Kumppanuus

Osallistuminen saa vaikuttavuutta kun osallistuminen muuttuu hallinnon ja asukkaiden yhteistyöksi ja kumppanuudeksi (Arnstein 1969, 216-224). Kumppanuus on eri tahojen ja eri tasojen välistä tasavertaista yhteistyötä, jossa yhdessä määritellyt tavoitteet sitovat toimijat yhteen. Kumppanuudessa kaikki osapuolet hyötyvät toiminnasta. Onnistunut kumppanuus hyödyntää erilaisia tapoja nähdä asioita ja se synnyttää uutta ajattelua. Kumppanuus vaatii keskinäistä luottamusta, sitoutumista ja vastuullisuutta. (Karhio 2002; Niiranen & Kiviniemi 1999.) Kumppanuus tarjoaa kansalaisille useita erilaisia toimintamahdollisuuksia (Santaoja 2011).

Paikallisilla kumppanuuksilla tavoitellaan synergiahyötyjä. Kumppanuus voi parhaimmillaan lisätä sosiaalista inklusiota ja tarjota uusia sosiaalisen oppimisen mahdollisuuksia ja (Kiviniemi & Saarelainen 2009). Jos osa toimijoista on mukana vain tarkkailijoina tai omaa etuaan valvomassa on vaarana näennäiskumppanuus, jossa kumppanuustoiminnan tavoitteena on eliminoida omaa toimintaa uhkaavat pyrkimykset (Karhio 2002).

Tampereella toimiva ikäihmisten palveluverkosto Elonpolkuja on esimerkki hallinnon ja kansalaisten kumppanuudesta. Palveluverkostossa järjestöt, seurakunnat, koulut ja viranhaltijat toimivat yhteistyössä tuoden kukin oman panoksensa tapahtumien järjestämiseen. Tavoitteena on edistää ikäihmisten parissa toimivia tarjoamaan monipuolista virkistystoimintaa ja palveluita ikääntyville ihmisille. Kumppanuus hyödyttää kaikkia, koska yhteistyö kokoaa voimavaroja sekä luo ja ylläpitää saman alan toimijoiden yhteistyötä. Elonpolkuja-toiminta on vakiintunut järjestämään tiettyjä tapahtumia vuosittain eikä siten tarvitse poliittista päätöksentekoa. Tampereen kaupunki on koonnut verkoston ja koordinoi sitä. Tätä kautta verkosto on omaksunut hallinnollisen päätöksentekomallin, joka on hyvin formaali. Sen organisoitumistapa on myös byrokraattinen. Hallinto on hyvin tyytyväinen siihen, että verkosto tuottaa palveluja halvalla ja muut verkoston osalliset ovat tyytyväisiä kun saavat toimintaansa resursseja hallinnolta. (Westinen 2011, 38-47.)

### 4.3 Päätösvallan käyttäminen

Osallistumisen vaikutus on vahvimmillaan kun se tarkoittaa delegoitua päätösvaltaa ja kansalaisten kontrollia päätöksentekoon. Osallistuminen ei tällöin ole päättäjiin vaikuttamista, vaan osallistujat voivat suoraan itse päättää asioista. Ateenan kaupunkivaltiossa asiat päätettiin yleisissä kansankokouksissa. Vapaat miehet tekivät päätökset suoraan ilman edustajia, eli kyseessä oli suora demokratia. Nykypäivänä suoran demokratian muotoja ovat sitovat kansanäänestykset ja kansanäänestysaloitteet, budjettivalta sekä esimerkiksi suorat pormestarivaalit. (Siitonen 2007, 245, 248.)

Osallistuva budjetointi (participatory budgeting) mahdollistaa kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon. Siinä paikalliset viranomaiset ja paikalliset asukkaat suunnittelevat ja päättävät mihin kohteisiin verorahoja käytetään. Tämä tapahtuu vuorovaikutukseen perustuvassa systemaattisessa prosessissa. Menetelmä on laajasti käytössä ympäri maailmaa ja siitä on monenlaisia paikallisia sovellutuksia. Yhteistä niille ovat kaikille avoimet tilaisuudet, budjettia ja esityksiä valmistelevat alueittain valittavat edustajat, sekä jatkuva vuorovaikutus ja tarkka seuranta. (Pihlaja & Sandberg 2012, 163-168.)

## 5 LÄHIDEMOKRATIA

Tässä kappaleessa taustoitan paikallisuuden merkitystä osallistumisen kannalta. Lisäksi luon katsauksen osallistumiseen Suomen lainsäädännön näkökulmasta ja kuvailen Pohjoismaissa toimivia alueellisia toimielimiä.

### 5.1 Oma alue osallistumisen lähtökohtana

Humanistisen maantieteen käsitteenä paikkaidentiteetti liittyy ihmisen omaan kokemusmaailmaan, joka harvemmin noudattaa hallinnollisia aluerajoja. Paikkaa ja paikatunnetta määrittelee etupäässä kuuluminen, joka kumpuaa ihmisen omasta yksilöllisestä ja yhteisöllisestä historiasta, kokemuksista ja muistoista. (Kuusisto-Arponen 2006, 35-33.) Useimmilla ihmisillä on voimakkaat siteet asuin- ja elinympäristöönsä. Identifioitumisen ja juurtumisen keskuskohte on yleensä koti (Strandell 2002, 12).

Ympäristöministeriön Elinympäristön seurannan kehittäminen -työryhmän raportti (Strandell 2002) on määritellyt näkökulmaansa paikkaan identifioitumisesta. Raportissa paikkaan identifioitumista vahvistavina tekijöinä pidetään ympäristön omaleimaisuutta ja virikkeellisyyttä, inhimillistä mittakaavaa, hahmotettavuutta ja pysyvyyttä. Lisäksi alueella liikkuminen, toimiminen ja sosiaalinen kanssakäyminen nähdään identifioitumista vahvistavina tekijöinä. Tärkeinä nähdään myös toimintamahdollisuudet ja perustarpeiden täyttyminen, kuten peruspalvelujen saatavuus sekä mahdollisuudet vaikuttaa omaan elinympäristöön. Paikkaan identifioitumisen sanotaan lisäävän yhteisöllisyyttä, viihtymistä, turvallisuuden tunnetta, yhteisestä ympäristöstä huolehtimista ja sosiaalista valvontaa. Heikon paikkaidentiteetin nähdään aiheuttavan juurettomuutta ja välinpitämättömyyttä ympäristöä kohtaan, joka ilmenee muun muassa lisääntyneenä ilkeinä ja rikollisuutena. (Strandell 2002, 12-13.)

Paikkaan juurtumiseen vaikuttavat alueella eletty aika ja siihen liittyvät kokemukset, sosiaaliset suhteet ja erilaiset sitoumukset. Tärkeimpänä tekijänä voidaan pitää paikkaan kuulumisen tunnetta, sillä ilman sitä sitoutuminen paikkaan jää pintapuoliseksi. Myös toiminta- ja vaikuttamismahdollisuuksilla, kuten mahdollisuuksilla vaikuttaa omaan elinympäristöönsä, on merkitystä ihmisten kuulumisen tunteelle.

Alueellisen osallistumisen ongelma on, etteivät kaikki alueen asukkaat ole välttämättä sitoutuneita asuinpaikkaansa. Siksi alueellisten toimielinten ei tulisi olla kunnan ainoa osallistumiskanava. Ihmiset muuttavat paikasta toiseen erilaisten syiden takia, ja vaikkapa vuokralaisten sitoutuminen on erilaista kuin omistusasujien. Globalisaatio mahdollistaa kiinnittymisen maantieteellisesti hyvinkin kaukaisiin paikkoihin oman lähiympäristön sijaan. Myös aika ja resurssit voivat olla syitä jotka ovat esteenä alueellisesti järjestetyn osallistumiseen. (Bäcklund 2007, 31, 84-88.)

## 5.2 Paikallinen osallistuminen ja Suomen lainsäädäntö

Vuoden 1948 kunnallislaki mahdollisti kunnanosa- ja hallinnon, mutta tätä mahdollisuutta ei käytetty. Kunnanosa- ja valtuustojen perustamisen mahdollisti vuoden 1976 kunnallislaki. 1970- ja 1980-lukujen vaihteessa toteutettiin kuntakohtaisia kunnanosa- ja hallinnon kokeiluita, joiden toivottiin edistävän kuntaliitoksia. (Koski 1995, 40- 41.)

Kuntalaki (KL 17.3.1995/365) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 5.2.1999/132) sisältävät oleellisia määräyksiä ja suosituksia kunnallisen osallistumisen kannalta. Kuntalain muutos vuonna 1995 lähti siitä perusajatuksesta, että kunnanhallinto perustuu edustukselliseen demokratiaan, mutta kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen on tarpeellista. (Majoinen 2002, 40.)

Kuntalain 27§ mukaan kunnanvaltuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumisen edistämiseksi ehdotetaan palvelujen käyttäjien edustajien valitsemista kunnan toimielimiin, kunnan osa-aluehallintoa, tiedotusta, kuulemistilaisuuksien järjestämistä, asukkaiden mielipiteiden kartoitusta, yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa, asukkaiden avustamista oma-aloitteiseen asioiden hoitoon sekä kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä.

Kuntalain 30§ mukaan kansanäänestys on neuvoa-antava. Saman pykälän mukaan kansanäänestys voidaan toimittaa koko kuntaa tai jotakin kunnan osa- aluetta koskevaksi. Kunnan osa-alueena on tällöin yksi tai useampi kunnallisvaalilaissa tarkoitettu äänestysalue. Suomen Euroopan Unionin jäsenyydestä järjestetty kansanäänestys vuonna 1994. Myös kuntaliitostilanteissa on ollut kansanäänestyksiä. Niiden tuloksia ei ole kuitenkaan aina noudatettu. Päteviä kansanäänestysaloitteita on tehty muun muassa Tampereella ja Turussa, mutta kunnanvaltuustot ovat hylänneet nämä aloitteet. (Sutela 2002, 24.)



Kuntalain 14 § säädellään valtuuston toimivallan siirtämisestä. Valtuusto voi johtosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan nimenomaisen säännöksen mukaan päätettävä. Kuntalaki mahdollistaa laajojenkin osallistumismenetelmien käyttöönoton kunnissa, mutta näitä mahdollisuuksia ei ole otettu kovin aktiivisesti käyttöön (Majoinen 2002, 42).

Maankäyttö- ja rakennuslain 6 § määrätään, että kaavaa valmisteltaessa on oltava vuorovaikutuksessa niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Kaavoja valmistelevien viranomaisten on tiedotettava kaavoituksesta sillä tavoin, että niillä, joita asia koskee, on mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Maankäyttö- ja rakennuslain 7 § velvoittaa tekemään kaavoituskatsauksen, joka on yhteenveto tärkeistä tulossa olevista kaavoitusprosesseista. Helena Leinon (2006, 118) mukaan MRL mahdollistaa osallistumisen, mutta Leino kritisoi sitä, että kansalaisosallistuminen ei nivelly toimivaksi osaksi suunnitteluprosessia.

Vuonna 1994 voimaan tullut laki ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) (468/1994) lisäsi kansalaisten tiedonsaantia, osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia erilaisissa elinympäristöön vaikuttavissa hankkeissa. Lain tavoitteena on ollut lisätä kansalaisten tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia. Lain myötä myös osallistumisen ja vaikuttamisen tutkimus ja ohjeistus eri viranomaisportaissa on edennyt huomattavasti. (Siitonen 2003, 207.) Pekka Hokkasen (2004) mukaan ongelmallista YVAssa mahdollistamassa osallistumisessa on toimijoiden väliset epäsymmetriset valta-asetat. Haasteena on, että osallistumisen toteutus määritellään laissa väljästi, eikä lainsäädäntö takaa laadukasta osallistumista tai sen vaikuttavuutta

Pentti Siitosen (2003) mukaan Suomen osallistumista koskevan lainsäädännön uudistukset perustuvat edustuksellisen demokratian tukemiseen. Yksityiskohtaisissakin muotoiluissa lainsäädäntö jättää osallistumisen käytännön toteutuksessa kunnille hyvin paljon vapautta osallistumisen menettelyjen osalta. Tästä syystä, osallistumisen syvyys ja laajuus ratkaistaan kunkin kunnan poliittisen kulttuurin piirissä. (Siitonen 2003, 209-210.)

### 5.3 Alueelliset toimielimet Suomessa ja Pohjoismaissa

Kunnanosa- ja aluehallinnon ajatuksena on, että paikallishallinnon yksikkö olisi riittävän suuri voidakseen selvittää tehtävistään taloudellisesti ja tehokkaasti, sekä riittävän pieni, jotta kunnallinen demokratia toimisi parhaalla mahdollisella tavalla (Koski 1995, 40-41). Alueelliset toimielimet toteuttavat tätä periaatetta.

Suomessa alueellisten toimielinten perustaminen liittyy usein kuntaliitoksiin: liittyvän kunnan alueelle perustetaan aluetoimikunta, joka pitää vanhan kunnan ääntä kuuluvissa ja usein saa myös vaikuttaa kuntaliitosrahojen käyttämiseen. Joissain kunnissa alueellinen toimielin on siirtymäajan työkalu, jonka toivotaan lieventävän pelkoa palveluiden karkaamisesta (Karisto 2011). Joissain kunnissa alueellinen osallistuminen tapahtuu perustuen vanhoihin kuntarakenteisiin (esimerkiksi Mikkeli), kun taas toisissa kunnissa on vanhojen kuntien rajat haluttu hälventää ja osallistuminen tapahtuu ilmansuunnittain tiestöön perustuen (esimerkiksi Salo) (Pihlaja & Sandberg, 2012).

Ruotsissa alueellisia toimielimiä perustettiin useita jo 1970- ja 1980-luvuilla. Niiden perustaminen liittyi myös kuntaliitoksiin, kuntien lukumäärän laskiessa tuolloin voimakkaasti. Koko kunnan alueen kattavien aluelautakuntien määrä on vähentynyt. Yksi syy alueellisten toimielinten vähentymiselle on osallistumisen tapojen muuttuminen toisenlaiseksi yksityisten palvelujen lisääntyessä ja kuntien siirtyessä tilaaja-tuottaja-malliin. Ruotsissa 2000-luvulla alueellisia toimielimiä on perustettu osana kunnan maaseutuohjelmaa turvaamaan kunnan reuna-alueiden palveluja. (Pihlaja & Sandberg 2012, 129-143)

Ritva Pihlajan ja Siv Sandbergin (2012) selvityksen mukaan vuonna 2012 Suomessa toimi 63 alueellista toimielintä. Tutkimuksen mukaan suurimmalla osalla (90 %, 54 toimielintä) alueellisista toimielimistä ei ole itsenäistä päätösvaltaa, vaan ne toimivat lähinnä viestinviejänä paikallisten asukkaiden ja hallinnon välillä. Niiden tavoitteena on tuottaa alueellista tietoa hallinnon päätöksenteon tueksi. Niiden toiminta on pääasiassa informaation jakamista, keskustelua ja vuorovaikutusta. Ne tekevät aloitteita, esityksiä ja lausuntoja. Osa näistä toimielimistä osallistuu alueen kehittämiseen. Noin puolella näistä toimielimistä on taloudellista päätösvaltaa, ja yleensä tämä tarkoittaa kylätoiminta-avustuksista päättämistä. Myös Tanskassa alueellisilla toimielimillä on yleensä neuvoa antava rooli. Alueelliset toimielimet ottavat kantaa yleensä lähinnä kaavoitukseen. Tätä selittää se, että Tanskassa on laaja käyttäjädemokratia, joiden

kautta muun muassa koululaisten vanhemmat päättävät laitoksen budjetista ja toimintasuunnitelmasta. (Pihlaja & Sandberg 2012)

Yhtenä esimerkkinä toimielimistä, jotka tuottavat tietoa hallinnon päätöksenteon tueksi ovat Tampereella toimivat kuusi alueellista työryhmää, joita kutsutaan Alue-Alvareiksi. Työryhmiin voivat osallistua alueella toimivien seurojen, järjestöjen ja yhdistysten edustajat sekä alueen kehittämisestä kiinnostuneet asukkaat. Kaupunginhallitus nimeää Alvareiden puheenjohtajat kahden vuoden toimikaudeksi kerrallaan. Käytännössä tähän mennessä kaikki halukkaat ovat päässeet mukaan toimintaan. Tilaisuudet ovat kaikille avoimia. Keskustan alueella Alvari-toimintaa on kokeiltu suljettuna Facebook-ryhmänä. Alue-Alvareiden tarkoituksena on, että kaupunki sitoutuu kuulemaan alueellista työryhmää ainakin talousarvion ja kaupunkistrategian laadinnan, sekä palveluverkkotarkastelujen yhteydessä. Lisäksi kaupunki ja alueellinen työryhmä laativat yhteistyössä alueen tulevaisuuskuvan eli näkemyksen siitä, mihin suuntaan aluetta tulisi kehittää. Alue-Alvareilla on päätösvaltaa vain oman budjetin käytössä, joka on 5 000 euroa kullakin alueella. Alerahaa on käytetty taloiden ja tapahtumien järjestämiseen. Tampereen kaupunki on resursoinut osallistumista hyvin ja Alue-Alvareiden tukena toimivat vuorovaikutussuunnittelijat, jotka toimivat tiedon välittäjinä ja tulkitsijoina osallistujien ja hallinnon välillä. (Pihlaja & Sandberg 2012; Saarela 2011.)

Pihlajan ja Sandbergin (2012) selvityksen mukaan kymmenellä prosentilla suomalaisista alueellisista toimielimistä on päätös- ja toimivaltaa. Ne voivat päättää alueensa joidenkin palvelujen suunnittelusta ja järjestämisestä. Niillä on myös taloudellista päätösvaltaa, joka on pääsääntöisesti mittavampaa ja monialaisempaa kuin muiden alueellisten toimielinten. Nämä toimielimet toimivat Mikkelissä, Savonlinnassa, Naantalissa, Orimattilassa, Rovaniemellä ja Sonkajärvellä.

Rovaniemellä toimiva Yläkemijoen aluelautakunta on kuuluisa laajasta päätösvallostaan. Se perustettiin Rovaniemen maalaiskunnassa vuonna 1993 aluehallintokokeluna. Se on toiminut siis jo 20 vuoden ajan. Aluelautakunnan toiminnan tavoitteena on järjestää asukas- ja asiakaslähtöisiä palveluja omalle alueelleen. Yläkemijoen aluelautakunta toimii Rovaniemen kaupungin hallinto-organisaation yhtenä tilaajalautakuntana. Aluelautakunnan vuosibudjetti on noin 2 miljoonaa euroa. Tällä määrällä aluelautakunnan tulee järjestää päivähoido, perusopetus, kulttuuri- ja kirjastopalvelut, nuorisopalvelut, kotihoito, terveysneuvonta ja kehittämistoiminta. (Pihlaja, 2012.)

Vuoden 2013 alusta aluelautakuntamallia kokeillaan Rovaniemellä koko kaupungin alueella valtuustokauden ajan. Tärkeää on, että aluelautakunta pystyy reagoimaan joustavasti ja nopeasti palvelutarpeiden muutoksiin. Aluelautakunta pystyy tarkastelemaan Yläkemijoen aluetta kokonaisuutena, sektorilautakuntamallin sijaan. Aluelautakunta on paikallinen kumppani alueen palveluntuottajille ja sen rooli erilaisten kehittämissankkeiden hallinnoijana on taannut jatkuvuuden. Alueella syntyneitä työllistämideoita onkin pystytty jalostamaan ja aluetta hyödyttäviä yhteistyöverkostoja on syntynyt. Hannu Katajamäen (2012) mieleistä Yläkemijoen aluelautakunta on ainoa suomalainen alueellinen toimielinmalli, joka pystyy täyttämään vakavasti otettavan ja kansalaisia palvelevan kunnanosa­hallinnon kriteerit: se laajentaa demokrati­aa, sen avulla on mahdollisuus toteuttaa palvelujen organisoinnissa samanaikaisesti tehokkuutta ja läheisyyttä, se antaa välineitä oman alueen kansalaislähtöiseen kehittämiseen ja se pystytään ottamaan osaksi kunnan budjettiprosessia. (Katajamäki 2012, 16-17.)

Tukholmassa, Göteborgissa ja Malmössä toimivat jo toistakymmentä vuotta koko kunnan alueen kattavat kunnanosa-organisaatiot. Uumajassa toimii kolme aluelautakuntaa. Näiden kaupunkien aluelautakunnat vastaavat merkittävästä osasta kunnan palvelutuotantoa. Lautakuntien tehtävät vaihtelevat kunnittain, mutta ytimenä ovat lähipalvelut: lasten päivähoito, peruskoulu, vanhustenhuolto, vapaa-aika- ja kirjasto­palvelut. (Pihlaja & Sandberg 2012, 129-143; Katajamäki 2012, 14-15.)

Oslossa kaupunginosahallinnolla on laajaa päätösvaltaa. Kaupunki on jaettu 15 kaupunginosaan, joissa asuu 27 000 - 51 000 asukasta. Kaupunginosat vastaavat perusterveydenhuollosta, lasten päivä­hoidosta, vapaa-aikatoiminnasta ja vanhus- ja vammais­palveluista. Kaupungin työntekijöistä lähes 40 prosenttia (yli 13 000 henkilöä) työskentelee kaupunginosien palveluksessa.

Pohjoismaissa tavallisesti kunnanvaltuusto nimeää alueellisen toimielimen jäsenet, mutta poikkeuksellisesti Norjassa on myös mahdollista valita alueellisen toimielimen jäsenet suoralla kunnanosa­vaalilla. Näin tehdään Oslossa ja neljässä muussa kunnassa. Oslossa ehdokkaat valitaan puoluelistoilta. Bodøssa kunnanosa­vaalien ehdokkaat valitaan paikallisten yhdistysten ja yksityishenkilöiden ehdottamien henkilöiden joukosta. (Pihlaja & Sandberg 2012, 132.)

Ruotsissa alueellisten toimielinten jäsenet nimittää valtuusto ja lautakuntien kokoonpano heijastaa puoluepoliittisia voimasuhteita. Puoluepoliittista edustusta korostetaan. Tästä johtuen jäsenet eivät välttämättä asu alueellisen toimielimen alueella. Aluelautakuntien poliittinen jakauma vastaa koko kunnan vaalituloksen mukaista poliittista jakaumaa. Lautakunnilla on laaja päätösvalta, mutta alueen asukkailla on vain vähäinen mahdollisuus vaikuttaa aluelautakuntien jäsenten valintaan. (Pihlaja & Sandberg 2012, 129-143.)

Tässä vaiheessa olen käynyt läpi lähidemokratian taustoja ja tutkimukseni teoria lähtökohdat. Nyt on aika siirtyä tutkimuksen tapauksiin eli Mikkelin ja Raahen alueellisiin toimielimiin.

## 6 MIKKELIN ALUEJOHTOKUNNAT

### 6.1 Viisi alueellista toimielintä ja useamman vuoden kokemus

Kuntaliitosten seurauksena Mikkeli on nykyään maantieteellisesti laaja alue, jossa tiivistä kaupunkiydintä ympäröivät laajat maaseutualueet. 2000-luvulla Mikkelin kanssa kuntaliitoksen ovat tehneet Mikkelin maalaiskunta, Anttola, Haukivuori, Ristiina ja Suomenniemi. Kuntaliitosten seurauksena Mikkelin pinta-ala on kasvanut lähes 30 kertaa suuremmaksi. Asukasluku on kasvanut 1,8 -kertaiseksi. Yhdistyneiden kuntien keskustoista on noin 20–40 kilometriä Mikkelin keskustaan. Suomenniemellä asukkaita on 763, Anttolassa 1 890, Haukivuorella 2 361 ja Ristiinassa 4 856.

Valtuutettujen määrällä mitattaessa edustuksellinen demokratia on Mikkelin alueen kuntaliitosten myötä ohentunut merkittävästi. Kaupungin asioista päättää suhteellisesti entistä pienempi luottamushenkilöiden joukko. Vuoden 2013 alussa toimintansa aloittaneessa Mikkelin uudessa kaupunginvaltuustossa on jäseniä vain kolmannes (35 %, 59 valtuutettua) siitä, mitä valtuutettuja oli Mikkelin kaupungissa, maalaiskunnassa, Anttolassa, Haukivuorella, Ristiinassa ja Suomenniemellä yhteensä ennen kuntaliitoksia (168 valtuutettua). (Pihlaja & Sandberg 2012, 41, 43.)

Mikkelissä toimivat kuntaliitosten yhteydessä perustetut aluetoimielimet, joita kutsutaan aluejohtokunniksi. Anttolan aluejohtokunta on toiminut vuodesta 2001 lähtien ja Haukivuoren aluejohtokunta vuodesta 2007 lähtien. Vuoden 2013 alussa toteutui Ristiinan ja Suomenniemen kuntaliitos. Myös näille alueille perustettiin aluejohtokunnat. Vuonna 2001 Mikkeliin liittyi Anttolan lisäksi Mikkelin maalaiskunta. Sinne ei perustettu aluejohtokuntaa vaan kylien neuvottelukunta.

Alueellisten toimielimien perustaminen kuvastaa sitä, että maaseutualueiden asemaa on korostettu kuntaliitosten yhteydessä Mikkelissä erityisen vahvasti. Yksi syy alueellisten toimielimien perustamiselle on voi olla se, että neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä kuntaliitosta on vastustanut noin puolet alueen asukkaista. Mikkelissä aluejohtokuntatoiminta on siis vakiintunutta, mutta toimintaa ollaan myös kehittämässä. Aluejohtokunnat ja kylien neuvottelukunta ovat käytössä rinnakkain. Ne ovat keskenään varsin erilaisia, mutta perimmäiset tavoitteet ovat niillä yhteneväiset: edistää alueen asukkaiden hyvinvointia ja pyrkiä turvaamaan alueen palvelut. Kaksi erilaista toimielintä perustettiin, koska Mikkelin maalaiskunta oli paitsi maantieteellisesti, ja

väestöltään Anttolaa ja Haukivuorta selvästi suurempi ja heterogeenisempi alue (Pihlaja & Sandberg 2012, 42).

Vanhan maalaiskunnan alueeseen kuuluvat kylätoimikunnat ja -seurat nimeävät kukin yhden edustajan neuvottelukuntaan. Neuvottelukunta kokoontuu vain muutamana kerran vuodessa. Se on ollut passiivinen lausuntojen ja mielipiteiden antaja. Myös Mikkelin kaupunki on vain harvoin pyytänyt neuvottelukunnalta lausuntoja. Aluejohtokuntien jäsenet asettaa kaupunginvaltuusto. Sen tehtävät on määritelty kaupunginvaltuuston hyväksymässä johtosäännössä. Aluejohtokunnat toimivat kaupungin keskushallinnon alaisuudessa.

Muutamit kylät ovat ilmaisseet tarpeensa ja halukkuutensa saada samanlainen mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua hallinnon toimintaan, kuin niillä kylillä, joissa toimii aluejohtokunta. Hallinnossa on myös ajatuksia aluejohtokuntamallin laajentamisesta koko kunnan kattavaksi. Asiasta ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä ja ensin halutaan odotella toiminnan kehittymisen tuloksia. Kylien neuvottelukunta on rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska sen toiminta on vähemmän aktiivista ja se on heikommin kytkeytynyt hallinnon päätöksentekoon.

## 6.2 Aluejohtokuntien jäsenet ja toiminta

Aluejohtokuntien jäsenten tulee asua johtokunnan toiminta-alueella ja osan heistä tulee edustaa poliittisia puolueita. Jäsenenä on puolueiden edustajien lisäksi paikallisten yhdistysten ja yrittäjien edustajia. Puolueiden jäsenpaikat aluejohtokunnissa noudattelevat kuntavaalien äänestystulosta. Kaupungin hallinto on pyytänyt paikallisilta järjestöiltä edustajia aluejohtokuntiin. Mukaan pyydettävien järjestöjen valinta on lähtenyt alueella aktiivisesti toimivien järjestöjen kartoittamisesta. Tavoitteena on ollut mahdollisimman laajan intressipiirin mukaan ottaminen sekä mahdollisimman suuri edustavuus.

Anttolassa ja Haukivuorella jäsenistön koostumus on vakiintunut niin, että noin puolet jäsenistä on puolueiden edustajia ja puolet muita, edustaen terveyspalveluita, kyliä, eläkeläisiä, koululaisten vanhempia, kulttuuri- ja vapaa-aika-asioita sekä yrittäjiä. Myös Suomenniemen ensimmäisessä aluejohtokunnassa jäsenistö on samantapainen kuin Anttolassa ja Haukivuorella. Suomenniemen ensimmäisen aluejohtokunnan puheenjohtajaksi valittiin järjestön edustaja. Ristiinan aluejohtokunta tekee mielen-

kiintoisen poikkeuksen. Sen ensimmäinen aluejohtokunta koostuu pelkästään puolueiden edustajista.

Aluejohtokuntien toimikausi on sama kuin kunnan valtuustokausi. Aluejohtokunnilla on kokouksia noin kerran kuukaudessa. Käytännössä kokouksia on vuosittain kahdeksasta yhteentoista. Kokousten pöytäkirjat julkaistaan Internetissä, mutta kokoukset eivät ole avoimia. Jäsenet osallistuvat kokouksiin varsin aktiivisesti, esimerkiksi Haukivuorella jäsenten osallistumisprosentti vuonna 2011 oli 81.

Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnat toimivat vuoteen 2013 saakka myös alueen koulun johtokuntana. Nykyään alueen koulujen johtokuntina toimivat vanhempainneuvostot. Vuoden 2013 alusta myös aluejohtokuntien esittelijä ja sihteeri vaihtuivat. Ennen näitä toimia hoiti Mikkelin kaupungin kehityspäällikkö. Sihteerin ja esittelijän tehtävät jaettiin pois kaupungin kehityspäälliköltä. Tämä johtui aluejohtokuntien määrän lisääntymisestä ja siitä, että niiden omaa valtaa ja vastuuta haluttiin kasvattaa. Nykyään aluejohtokuntien puheenjohtajat toimivat kokouksissa myös esittelijöinä, ja paikallinen yhteispalvelupisteen toimistohenkilö on kokouksen sihteeri. Kaupungin kehityspäällikkö toimii jatkossakin aluejohtokuntien kanssa. Hän valmistelee aluejohtokuntien esitykset, toimii aluejohtokuntien ja hallinnon välisenä yhteishenkilönä ja on tarvittaessa yhteydessä henkilökohtaisesti viranhaltijoihin aluejohtokuntia askarruttavissa asioissa. Kokouksiin kutsutaan tarvittaessa kaupungin viranhaltijoita ja asiantuntijoita kuultavaksi. Kaikki haastattelemani viranhaltijat olivat vierailleet aluejohtokunnan kokouksissa.

1. tammikuuta 2013 voimaan tulleen Mikkelin kaupungin hallintosäännön mukaan aluejohtokuntien tehtävänä on kehittää ja valvoa alueen asukkaiden hyvinvointia, tukea ja edistää alueen kehittämishankkeita sekä edistää paikallista toimintaa ja kulttuuria. Aluejohtokunnat päättävät itsenäisesti alueen yhteispalvelupisteen toimintaperiaatteista ja aukioloajoista, kirjaston toimintaperiaatteista ja aukioloajoista, sekä valtuuston myöntämän toimintamäärärahan jakamisesta paikallisiin kehittämishankkeisiin, asukkaiden aktivointiin, lisäpalveluihin ja kulttuuritoimintaan.

Aluejohtokuntien toiminnassa on tähän saakka ollut keskiössä toimintamäärärahojen jakaminen. Alkuvuoden 2013 pöytäkirjojen perusteella näyttää, että myös Ristiinan ja Suomenniemen aluejohtokuntien kokouksissa on keskitytty avustusten jakamiseen. Vuodelle 2013 avustuksina jaettavaksi varattu osuus budjetista on Suomenniemellä 14 000 euroa, Anttolassa 16 000 euroa ja Haukivuorella 25 000 euroa ja Ristiinassa



60 000 euroa. Merkittävä osa määrärahasta jaetaan paikallisten toimijoiden hakemuksista avustuksina erilaisten kulttuuritapahtumien ja konserttien järjestämiseen, matkakuluavustuksina paikallisille ryhmille ja koululaisille, koulun välinehankintoihin, urheilu- ja kylätapahtumien järjestämiseen sekä harrastusmahdollisuuksien tukemiseen. Paikallisille järjestöille myönnetään rahaa myös järjestötoiminnan ylläpitämiseen. Avustussummat vaihtelevat muutamasta sadasta eurosta muutamaa tuhatta euroon. Aluejohtokunnat ovat pysyneet hyvin budjetissaan. Lähes kaikki annetut määrärahat on aina käytetty ja budjetteja ei ole ylitetty. Alla muutama tyypillinen esimerkki avustuksen saajista ja avustussummista:

- urheiluseuralle kuljetus-, vakuutus-, väline- ja tarvikehankintoihin, 2 500 euroa
- paikallisen lukion toimipisteen opiskelijoiden tukeminen, 500 euroa jokaiselle opiskelijalle
- yhdeksännen luokan luokkaretken tukeminen, 1000 euroa
- paikallisen järjestön virkistysmatkan tukeminen, 400 euroa.
- vapputapahtuman järjestäminen, 200 euroa
- uudenvuoden ilotulituksen järjestämiseen, 350 euroa
- jazz konsertin järjestämiseen, 800 euroa

(Anttolan ja Haukivuoren aluelautakuntien pöytäkirjat vuosilta 2011- 2012)

Aluejohtokunnat antavat tarvittaessa lausuntoja ja tekevät aloitteita. Hallinto on pyytänyt muutaman lausunnon vuodessa aluejohtokunnilta ja aluejohtokunnat ovat antaneet noin kahdesta viiteen lausuntoa vuodessa. Alueen asukkaat ovat tehneet muutamia aloitteita aluejohtokunnille vuosittain. Ristiinan ja Haukivuoren uusien aluejohtokuntien painopistealueet ovat tiedottaminen paikallisille asukkaille sen toiminnasta ja liitosmäärärahojen käytön seuranta. Haukivuoren aluejohtokunta on nimennyt yhdeksi sen painopisteeksi Haukivuoren alueen koulujen olemassaolon turvaamisen. Tiedottaminen aluetta koskevista päätöksistä ja suunnitelmista kuuluu kaikkien aluejohtokuntien toimenkuvaan.

Aluejohtokunnat ovat pystyneet tuomaan paikallistietämystä päätöksentekoon. Seuraavaksi muutama kuvaava esimerkki siitä, miten päätettävän asian luonne muuttuu toisenlaiseksi kun siihen lisätään paikallistuntemusta:

- Tekninen lautakunta (8/2012, § 120) oli päättänyt vähentää virallisia uimarantoja, ylläpitokulujen karsimiseksi. Periaatteena oli, että kullekin kylälle jäisi vain yksi uimaranta. Haukivuoren taajaman alueella oli kolme uimarantaa, joista esitettiin jäljellä jätettäväksi sataman uimarantaa. Tekninen lautakunta päätti kuitenkin pyytää lausunnon Haukivuoren aluelautakunnalta. Aluelautakunta teki poikkeavan ehdotuksen (Haukivuoren aluejohtokunta 6/2012, 7 / 60 §) perustuen paikalliseen tietämykseen; satama ei ole turvallinen uintipaikka lapsille veneliikenteen takia. Aluelautakunta ehdotti jäljelle jätettäväksi toisaalla sijaitsevaa suosittua uimarantaa.
- Tekninen lautakunta (9/2012, § 132) oli päättänyt myydä urheilukenttäalueen yksityiselle henkilölle. Päätöksen perusteena oli, ettei kaupungilla ole kentälle käyttöä. Haukivuoren aluelautakunta (6/2012, 8 / 61 §) puuttui päätöksen ja vastusti myyntiä, koska ”Taipaleen kenttä on kylän ainoa yhteinen kokoontumispaikka harrastaa liikuntaa, jossa on mukana lapset ja aikuiset.” Paikalliset ovat kunnostaneet paikan talkoovoimin ja iltaisin valaistus on hoidettu aggregaatilla. Tekninen lautakunta korjasi päätöstään, ja perui kentän myymisen (10/2012, 7 / 143 §).

Aluejohtokunnissa on esiintynyt halukkuutta lisätä johtokuntien määrärahoja ja laajentaa määrärahojen käyttökohteiden alaa. Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunta toivoi oikeutta toteuttaa määrärahojen puitteissa pieniä paikallisia ylläpito- ja kunnossapitohankkeita (Anttolan aluejohtokunta 23.10.2012, 6 / 81 §; Haukivuoren aluejohtokunta 7.10.2012, 4 / 77 §) Nämä ehdotukset eivät kuitenkaan näy 1. tammikuuta 2013 voimaan tullessa hallintosäännössä. Mikkelin kaupungin uuden hallintosäännön tarkoituksena on kuitenkin aluejohtokuntien vahvistaminen ja toiminnan kytkeminen kiinteämmäksi osaksi kaupungin organisaatiota.

Hallintosääntöön on kirjattu aluejohtokuntien ratkaisuvallasta seuraavasti:

- antaa lausunnon talousarviosta, kaava-asioista, yhteispalvelupisteen toimintaperiaatteista ja muista vastaavista aluetta koskevista merkittävistä asioista
- päättää valtuuston myöntämän toimintamäärärahan käyttösuunnitelmasta ja avustusten jaosta paikallisiin kehittämishankkeisiin sekä asukkaita aktivoivaan, palvelevaan ja kulttuuria vaalivaan toimintaan

- päättää aloitteiden tekemisestä aluetta koskevista asioista lautakunnalle ja kaupunginhallitukselle, joiden tulee antaa vastaukset hallintolain edellyttämässä määräajassa

(Mikkelin kaupungin hallintosääntö 11 §)

Hallintosääntömuutoksen tarkoituksena on, että aluejohtokunnat antavat lausunnot kaupungin talousarviosuunnitelmasta alueidensa näkökulmasta. Tavoitteena on antaa aluejohtokunnille mahdollisuus tuoda esiin mielipiteensä kaikissa aluetta koskevissa asioissa. Hallintosääntöön myös lisättiin aluejohtokuntien aloiteoikeus. Uudesta hallintosäännöstä huolimatta aluejohtokuntien päätösvallan lisäämisestä ei kuitenkaan ole viitteitä. Mikkelin aluejohtokuntien rooli on edelleen tuottaa tietoa hallinnon päätöksenteon tueksi, ilman suurta päätösvaltaa.

## 7 RAAHEN ALUELAUTAKUNTA

### 7.1 Toiminnan aloittaminen

Yksi Suomen uusimmista alueellisista toimielimistä löytyy Pohjois-Pohjanmaalta, jossa Vihanti yhdistyi Raahen vuoden 2013 vaihteessa. Vihannissa on asukkaita 3 020. Yhdistymisen jälkeen uuden kunnan asukasluku on 25 652 asukasta. Vihannin kirkonkylän ja Raahen välillä on matkaa 35 kilometriä. Vihantiin kuuluvilta kyläkeskuksilta Raahen on matkaa noin 40-60 kilometriä. Kuntaliitos vaikutti vahvasti valtuutettujen määrään: Raahessa ja Vihannissa oli yhteensä 64 valtuutettua, mutta Raahen uudessa valtuusto on vain 43 valtuutettua.

Kuntaliitoksen yhteydessä aloitti toimintansa Vihannin aluelautakunta. Paikalliset ovat olleet aktiivisesti mukana suunnittelemassa aluetoimielimen toimintaa. Raahen Kylät yhdistys hallinnoi lähidemokratiahanketta, jonka tavoitteena on tukea Vihannin aluelautakunnan toimintaa ja muokata toimielintä paikallisten asukkaiden tarpeiden mukaiseksi. Vuoden 2013 alussa Vihannin aluetoimielimen jäsenet kävivät tutustumassa Rovaniemen Yläkemijoen aluetoimikunnan toimintaan. Aluelautakunnan toimintaa pohjustivat myös kyläparlamentti- ja kylähallitustoiminta. Raahessa toimintaa ollaan siis vasta käynnistämässä, joten asiat ovat vielä toiveiden ja suunnitelmien asteella.

Vihannin aluelautakunta perustettiin Vihannin alueen kehityksen vahvistamiseksi ja paikallisten vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi. Toimintakausi on aluksi suunniteltu olevan uuden Raahen ensimmäinen valtuustokausi.

Aluelautakunnassa on yhdeksän jäsentä, joiden tulee olla Vihannin alueella asuvia henkilöitä. Esityksen vuonna 2013 aloittaneen aluelautakunnan jäsenistä valmisti Vihannin kunnanvaltuusto ja sen asetti kuntaliitoksen jälkeinen uusi kaupunginvaltuusto. Aluelautakunnassa on viisi puolueiden edustajaa, yksi yrittäjä ja kolme asukas- ja kyläyhdistysten edustajaa. Aluelautakunnan esittelijänä toimii investointien, ympäristön kehittämisen ja infrastruktuurihankkeiden osalta Vihannin kunnan nykyinen kunnanrakennusmestari ja muiden tehtävien osalta Vihannin yläkoulu-lukion rehtori. Aluelautakunnan toiminnan jatkumisesta uuden Raahen ensimmäisen valtuustokauden jälkeen ei ole vielä päätetty.

## 7.2 Aluelautakunta ja yhdistymissopimus

Aluelautakunta toimii kaupunginhallituksen alaisena ja tiiviissä yhteistyössä alueella toimivien yhteisöjen kanssa alueen identiteetin, palveluiden ja alueen elinvoimaisuuden kehittämiseksi. Tavoitteena on, että uuden kunnan toimien suunnittelu, päätöksenteko ja toimeenpano tapahtuvat mahdollisimman lähellä asukkaita. Aluelautakunnan tehtävät Vihannin alueella ovat:

- seurata ja arvioida yhdistymissopimuksen toteutumista
- seurata, antaa lausuntoja ja tehdä esityksiä palveluiden toimivuutta, saatavuutta ja palveluiden laatua koskevista kysymyksistä ja ympäristön kehittämistä koskevista asioista
- tehdä aloitteita ja esityksiä alueen kehittämishankkeista
- tehdä esityksiä alueen infrastruktuurihankkeista
- jakaa yhdistysten ja järjestöjen avustukset
- järjestää erilaisia tilaisuuksia ja tapahtumia
- järjestää vihantilaisten tiedotus- ja kuulemistilaisuuksia vähintään kaksi kertaa vuodessa, kuitenkin aina ennen merkittävää päätöstä
- toteuttaa tämän sopimuksen mukaan rahoitettavat investointikohteet Vihannin kunnan nykyisellä alueella

(Raahen kaupungin hallintosääntö 29 §)

Uusi Raahen kaupunki sai valtiolta yhdistymisavustusta 3 200 000 euroa, joka käytetään entisen Vihannin kunnan alueella tehtäviin kehittämisinvestointeihin. Yhdistymisavustuksen käytöstä ja käyttökohteista päättää aluelautakunta. Aluelautakunta on lähtenyt aktiivisesti suunnittelemaan yhdistämisavustuksella toteutettavia investointeja. Vuoden 2013 alussa aluelautakunnan kokouksissa on hyväksytty seuraavat hankkeet:

- Jääkiekkokaukaloiden ja pukukoppien hankinta
- Vanhan Raahentien peruskorjaus
- Ukonkantin kirjaston vesikaton korjaus
- Liikuntapuiston rakentaminen
- Paakkupään yksityistien avustus

(Vihannin aluelautakunnan pöytäkirjat 14.3.2013, 18.4.2013)

Tämän lisäksi Raahen valtuusto myönsi vuodeksi 2013 aluelautakunnalle 30 000 euroa toimintaan ja muihin kuin yhdistämisavustuksella toteutettaviin investointeihin. Tästä summasta aluelautakunta budjetoitua vuonna 6 100 euroa jaettavaksi avustuksina paikallisille yhteisöille ja yhdistyksille.

Vihannin aluelautakunnalla on merkittävää päätösvaltaa liitosrahojen käytössä. Hallinto toivoo lautakunnalta myös tietoa päätöksenteon tueksi.

## 8 JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN DEMOKRATIATULKINNAT

### 8.1 Osallistumista pidetään tärkeänä

*”Kyllä mun mielestä joku tän typpinen. Onko tää (alueellinen toimielin) malli se Suomen paras malli, niin en siihen osaa ottaa kantaa. Joku tämmönen pitää kyllä on olla.”* (Viranhaltija 1, keskushallinto.)

Ensimmäiseksi on todettava, että kaikki haastatellut johtavat viranhaltijat pitivät lähidemokratiaa tärkeänä. Kaikkien haastateltujen mielestä kunnan toiminnassa tarvitaan lähidemokratiaa muodossa tai toisessa ja he ovat valmiita käyttämään siihen työaikaansa. Vain yksi viranhaltija oli sitä mieltä, että lähidemokratiaa tarvitaan pelkästään kuntaliitostilanteeseen. Viranhaltijoiden puheessa ei siis ollut havaittavissa viitteitä minimidemokratiasta, jossa kansalaisten poliittinen osallistuminen tarkoittaa lähinnä äänestämistä vaaleissa.

Haastattelemieni viranhaltijoiden suhtautuminen on hyvin erilaista kuin Niemi-lilahden ja Niemelän (2001) kymmenen vuotta sitten haastattelemien viranhaltijoiden. Heidän tutkimuksessaan vaasalaiset viranhaltijat eivät olleet kovin innokkaita kansalaisvaikuttamisen puoltajia. Niemi-lilahden ja Niemelän (2001, 62) mukaan monet viranhaltijat kokivat, että kansalaisvaikuttamiseen ei tarvitse sen kummemmin panostaa. Kansalaisvaikuttaminen torjuttiin jopa kokonaan, jottei päätöksentekoprosessi muodostu tarpeettoman raskaaksi.

Myös alle kymmenen vuotta vanhoissa tutkimuksissakin on saatu osallistumisen kannalta kriittisiä tuloksia. Puustisen (2006, 319) kaavoittajien professioita koskevassa tutkimuksessa kaavoittajat kokivat osallistumisen järjestämisen ja asukkaiden kanssa kommunikoinnin vähemmän tärkeiksi työnsä kannalta. Näitä tehtäviä oltiin halukkaita vähentämään ja delegoimaan muille. Leinon (2006) ja Häikiön (2005) tapaustutkimuksista käy ilmi, että Tampereen kaupungin johtavat viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat suhtautuneet hyvin epäilevästi kansalaisosallistumiseen. On siis mahdollista, että suhtautuminen osallistumiseen on muuttunut positiivisemmaksi 2010-luvulla. Toisaalta on mahdollista, että Raahen ja Mikkelin johtavilla viranhaltijoilla on keskimääräistä positiivisempi suhtautuminen lähidemokratiaan.

## 8.2 Edustuksellinen demokratia on lähtökohta

*”Kuitenkin kunnanvaltuusto on se ylin päättäväelin ja se on oikeestaan se, joka ratkasee ne suurimmat asiat, eikä sitten aluevaltuustot tai (alueelliset toimielimet).”* (Viranhaltija 1, keskushallinto.)

Kaikkien haastateltujen viranhaltijoiden demokratiatulkinta perustui edustuksellisen demokratian pääperiaatteisiin. Heidän mielestään valtuusto voi jossain määrin delegoida valtaansa lautakunnille ja muille tahoille, mutta viranhaltijat pitivät tärkeänä, ettei valtuusto delegoi suuria ja merkittäviä asioita pois omasta päätöksentekopiiristään. Yleisesti ottaen valtuuston vallan kaventamiseen suhtauduttiin varauksellisesti. Viranhaltijat pitivät tärkeänä hallinnon päätöksentekohierarkian säilymistä, joka mahdollistaa kaupunginhallituksen otto-oikeuden kaikkiin tehtäviin päätöksiin. Muutamat viranhaltijat kyseenalaistivat minkään tasoisen päätöksentekovallan delegoinnin pois hallinnolta. Nämä tulokset ovat yhteneviä Anttiroikon (2003, 11) havainnon kanssa, jonka mukaan osallistumiseen liitettävistä myönteisistä mielleyhtymistä huolimatta epäluottamus laajaan ja aktiiviseen osallistumiseen on säilynyt. Toisaalta Pentti Siitosen (2003, 209-210) tulkinnan mukaan osallistumista koskeva lainsäädäntö korostaa osallistumisen institutionaalisia järjestelmiä ja pyrkii sitomaan osallistumisen edustuksellista järjestelmää täydentäväksi elementiksi. Siitosen tulkinnan valossa näyttää siltä, että viranhaltijat tulkitsevat osallistumista samoista lähtökohdista kuin Suomen lainsäädäntö. Tämä on luonnollista, sillä onhan lainsäädäntö tärkeä viranhaltijan työtä ohjaava tekijä.

Myös monet muut tutkimukset tukevat vahvasti tulosta, jonka mukaan hallintolähtöisessä osallistumisessa edustuksellinen demokratia on kyseenalaistamaton lähtökohta. Puustisen (2006, 266) haastattelemat suunnittelijat pitivät kunnallista edustuksellista demokratiaa itseisarvoisen tärkeänä, koska heidän mielestään puutteistaan huolimatta parempaakaan päätöksentekojärjestelmää ei ole esitetty. Häikiön (2005; 120, 225) haastattelemat Tampereen kaupungin johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat pitivät edustuksellista demokratiaa ensisijaisena toimintajärjestelmänä. Häikiön (2007) mukaan myös Tampereen tilaaja-tuottaja -mallin asiakirjat painottavat edustuksellista demokratiaa ja toimintamallin uudistus ylläpitää perinteistä, edustuksellisuuden kiinnittyvää kansalaisuutta. Liisa Jurmun (2008, 49-50) Oulun alueellista osallistumista koskevan tutkimuksen mukaan luottamushenkilöiden demokratiatulkinta oli edustuksellisen demokratian mukainen. Viranhaltijoiden mielipiteiden kartoitus ei sisältynyt Jurmun tutkimukseen. Henna Saarelan (2011) mukaan Tampereella



osallistuminen Alue-Alvareiden kautta pyrkii täydentämään edustuksellista demokratiaa, eikä osallistujille ole tarjolla päätöksentekovaltaa.

Viranhaltijoiden puheesta löytyy idea kilpailullisesta demokratiasta, jossa kansalaiset käyttävät ennakoivaa valtaa valitsemalla päätöksentekijöiksi parhaina pitämänsä ehdokkaat. Myös vaalien kansalle tuoma retrospektiivinen valta otettiin esille. Se, että ”mittauttaa” kannatuksensa vaaleissa nähtiin kuuluvan ”puhtaaseen demokratiaan”. Vaaleissa menestyminen antaa siis mandaatin tehdä päätöksiä. Päätöstenteon demokraattinen legitimitetti tulee vaalien luomasta poliittisesta vastuusta. Viranhaltijat eivät nähneet, että vaalit loisivat alueellisten toimielinten legitimitetin, sillä osa alueellisten toimielinten jäsenistä on muita kuin puolueiden ehdokkaita. Jotkut viranhaltijat pohtivat myös sitä, että kunnallisvaaleissa alueen asukkaat eivät välttämättä äänestä omalla alueella asuvaa ehdokasta, joten kunnallisvaalituloksen soveltaminen alueellisten toimielinten paikkojen jakamiseen on osittain vääristynyttä.

Ongelmallisena nähtiin myös alueellisten toimielinten vastuukysymykset. Luottamushenkilöt mittauttavat kannatustaan vaaleissa, ja viranhaltijat tekevät työtään virkavastuulla. Alla oleva kommentti kuvastaa sitä, miten vaalien tuoma luottamuksenosoitus ja vastuu puuttuvat alueellisilta toimielimiltä:

*”Semmonen vaara, jos kattoo negatiiviselta puolelta niin se on semmonen toiveiden esittäjä ja sitten ei tarvi kantaa vastuuta siitä, että miten nämä voimavarat käytetään. Se pitäis pystyä kytkemään, että...mitkä on ne realistiset mahdollisuudet ja sitten taas, että mitkä ne tarpeet siellä on, että ne pystyttäs yhdistämään.”* (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

Alla olevassa kommentissa viranhaltija viittaa omaan virkavastuuseen ja toisaalta alueellisen toimielimen vastuun puuttumiseen:

*”Mä oon sitä mieltä, että vastuuta ei voi kaataa toisen niskaa. Tavallaan se helpottais jos mä ajattelisin niin, että jos mä kysyn (alueelliselta toimielimeltä) niin mä oon antanut osan siitä vastuusta heille. Mutta kun mä tietyllä tavalla vastaan kaikista mun esittelemistä asioista niin mä ajattelen, että se on jakamaton vastuu.”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Puolueiden edustajien tärkeyttä alueellisissa toimielimissä perusteltiin edustukselliseen demokratiaan kuuluvilla mekanismeilla. Jotkut viranhaltijat pitivät puoluepoliittis-

ten luottamushenkilöiden osallistumista lähinnä välttämättömänä itsestään selvyyttenä, koska kyse on kunnallispolitiikasta ja puolueet kuuluvat edustukselliseen demokratiaan. Mainittiin myös, että puolueet pitävät tärkeinä poliittisia paikkoja aluejohtokunnissa.

*”Hyvää siellä on, että puolueetkin ovat esittäneet omansa. Ne kuitenkin kuuluu tähän järjestelmään, luottamushenkilöt.”* (Viranhaltija 1, keskushallinto.)

Useat viranhaltijat puhuivat siitä, että edustuksellisen demokratian toimintaa ei saisi ”sekoittaa” tai että päätöksenteko organisaatio pitäisi pitää ”selkeänä”. Myös useamman kerran mainittiin, ettei pitäisi synnyttää toista valtuustoa tai liian monitasoista päätöksentekojärjestelmää. Tämä perinteisen päätöksenteko organisaation sekoittaminen nähtiin turhana toimena, joka uhkaa kunnan kokonaisnäkemysten edistämistä.

*”Mä en sitä päätöksenteon kakspäisyyttä näe mitenkään hyvänä kehittämisen suuntana. Se ei oo mun mielestä... tuo lisäarvoa tai laatua tai sitä, että tavallaan tää iso strategia niin sanotusti tulisi hoidettua.”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Johtavien viranhaltijoiden demokratiatulkintaa voidaan luonnehtia osittain eliittiteorian mukaiseksi, koska he haluavat pitää päätöksentekovallan vain pienellä ihmisryhmällä, jonka he tulkitsevat olevan kykenevämpiä päätöksentekoon kuin muut. Viranhaltijat tulkitsevat vaaleissa valittujen päättäjien olevan vastuussa äänestäjilleen, joten heillä on legitimizeetti tehdä päätöksiä. Viranhaltijoiden tulkinnan mukaan alueellisilla toimielimillä tällaista legitimizeettiä ei ole.

Seuraavissa kahdessa alaluvussa analysoin haastateltujen viranhaltijoiden tapaa tunnistaa edustuksellisen demokratian mukaisia osallistumisen legitimizeetin muodostumisentapoja.

### 8.2.1 Passiivista osallistumisen ohjausta kaivataan lisää

Kummastakaan kunnasta ei löytynyt ennalta asetettuja arviointikriteerejä alueellisille toimielimille. Haastatteluissa ei myöskään tullut esille selkeitä strategioita, suosituksia, periaatteiden määrittelyä, kannuste- ja rangaistusjärjestelmien luomista, diskursiivista rajaamista tai tarinoiden avulla ohjaamista. Toimielimillä on tehtäviä, tavoitteita ja määriteltyjä toimialoja joilla toimia.

Hallinto ja alueelliset toimielimet yhdessä määrittelevät missä suhteessa alueellisissa toimielimissä on poliittisten puolueiden edustajia ja muita jäseniä. Tällä hetkellä puolueiden edustajia on Raahen ja Mikkelin aluelautakunnissa selkeä enemmistö. Kummassakin kunnassa hallinto on määritellyt aihealueita, jotka se haluavat tulevan edustetuiksi alueellisessa toimielimessä. Näiden aihepiirien perusteella hallinto on etsinyt alueilla toimivia seuroja ja yhdistyksiä ja pyytänyt heiltä edustusta alueellisiin toimielimiin. Hallinnolla on siis vahva ote siihen, millainen on alueellisten toimielinten koostumus puoluepoliittisesti sitoutumattomien jäsenten osalta.

Puoluepoliittisesti sitoutumattomien jäsenten edustamien aihepiirien määrittely sitouttaa tietynlaiset toimijat toimintaan mukaan ja rajaa samalla joitain toimijoita pois. Tällainen passiivinen osallistumisen ohjaus on väistämättä joidenkin lähestymistapojen rajaamista pois osallistumisesta ja vaikuttamisesta, jollaiseen Bäcklund (2007, 62) kehottaa kiinnittämään huomioita. Kummassakin kunnassa tehdään siis passiivista osallistumisen ohjausta päättämällä alueellisten toimielimien paikkojen lukumäärät puoluepoliittisen ja muiden tahojen kesken. Samoin passiivista ohjausta on aihepiirien määrittely, joita ei-poliittiset jäsenet edustavat.

Haastattelemani viranhaltijat toivat esiin useita muitakin passiivisia osallistumisen ohjauksen muotoja. Selkeimpiä näistä ovat ohjeina toimivat hallintosäännöt, jotka määrittelevät alueellisten toimielinten toimintaa. Raahen ja Mikkelin kaupunkien hallintosäännöissä on kirjoitettuna alueellisten toimielinten tehtävät, jäsenten määrä, tavoitteet ja toimiala. Mikkelin uuteen hallintosääntöön lisättiin hallinnolle velvollisuus pyytää lausunto aluejohtokunnista heitä koskevista asioista. Hallintosääntöuudistus kertoo siitä, että hallintosäännön kirjauksien uskotaan pystyvän muokkaamaan toimintaa. Vihannin aluelautakunnan hallintosääntö määrittelee aluelautakunnan tehtäväkentän hyvinkin laajaksi, mutta vasta käytäntö näyttää millaiseksi se tosiasiaassa muodostuu. Raahelainen viranhaltija mietti aluejohtokunnan toimintakentän rajaamista, jotta toiminta olisi tehokkaampaa:

*”...tässä hallintosäännössä, niin heillehän oikeestaan on lueteltu kaikki kunnan tehtävät... Jos itte sais tähän vaikuttaa, niin mä rajaisin joitakin asioita kenties tästä pois, että he pystyisivät sitten keskittyyn joihinkin asioihin paremmin....mutta en sitten tiedä, että mitä mä ottaisin pois...että ainakin vois olla joitakin painotuksia...”*

Mikkelissä aluejohtokuntien toiminnasta on jo useamman vuoden kokemus. Siellä on kuitenkin koettu, ilmeisesti aika laajastikin, että aluejohtokunnat ovat jääneet sivuun hallinnon päätöksenteosta. Mikkeliläiset johtavat viranhaltijat toivat haastatteluissa esiin huolensa siitä, että aluejohtokunnat eivät ole tällä hetkellä kiinnittyneet hallintoon. Se tarkoittaa, että aluejohtokunnat on usein unohdettu valmisteluvaiheessa tai niihin ollaan yhteydessä liian myöhäisessä vaiheessa. Tästä kertoo myös se, että aluejohtokunnat ovat antaneet vain muutamia lausuntoja vuosittain. Myös aluejohtokunnat itse ovat ilmaisseet halunsa nostaa profiiliaan.

Mikkelissä viranhaltijat tiedostavat aluejohtokuntien olemassaolon ja he ovat kaikki vierailleet aluejohtokuntien kokouksissa. Kuitenkin viranhaltijat kokevat, että tarpeeksi säännöllistä ja järjestelmällistä yhteydenpitoa aluejohtokuntiin ei ole muodostunut. Viranhaltijat kaipasivatkin pelisääntöjä, jotka muistuttaisivat ja ohjaisivat viranhaltijoita ja päättäjiä konsultoimaan aluejohtokuntia. Tällä pyritään siihen, että aluejohtokunnat kiinnittyisivät vahvemmin osaksi hallintoa ja pääsisivät paremmin mukaan hallinnon päätöstekoon ja suunnitteluun. Näihin toiveisiin vastaamaan Mikkelissä on toteutettu hallintosääntömuutos, joka pyrkii vahvistamaan aluejohtokuntien roolia päätösten valmistelussa. Siihen kirjatut asiat olivat mahdollisia aluejohtokunnille jo ennen hallintosäännön muuttamista. Kirjattujen ohjeiden toivotaan vahvistavan ja selkeyttävän alueellisten toimielinten toimintaa, sekä hallinnon yhteistyötä niiden kanssa.

Mikkelin hallintosääntöuudistuksen voi tulkita olevan institutionaalisten olosuhteiden muotoilua, minkä puitteissa aluejohtokunta toimii. Tämä on yksi passiivisen osallistumisen ohjauksen muoto. Mikkelin hallintosääntömuutoksen taustalla voi tulkita olevan toiveita tällaisesta institutionaalisesta olosuhteiden muokkaamisesta niin, että aluetoimikunnat kiinnittyisivät tiukemmin hallintoon ja tulisivat sitä kautta vahvemmin osaksi suunnittelua ja päätöksentekoa. Mikkelin hallintosääntöuudistuksen voi tulkita myös olevan Pihlajan ja Sandbergin (2012) peräänkuuluttama toimintatapojen uudistaminen, joka vie asukkaiden osallistumisen sisälle kuntien suunnittelukäytäntöihin, luoden edellytyksiä toimivalle ja vaikuttavalle lähidemokratialle. Myös muissa tutki-

muksissa on tullut ilmi hallinnon osallistumisen ohjauksen puuttumisesta johtuva osallistumisen vaikuttavuuden heikkous (Bäcklund 2007; Jurmu 2008).

Yksi haastatelluista viranhaltijoista toi selkeästi esiin tarpeen kehystää alueellisen toimielimen toimintaa:

*”...pitäis olla semmonen kokonaiskäsitys tästä asiasta, että ei voi vaan tehdä, niin että pidetään (yllä alueellista toimielintä). Se ei riitä, vaan pitäis ylemmällä tasolla puhua, että mikä se tavoite on. Kaupungin johtoryhmän pitäis puhua se auki, että mitä varten se on ja millä tavalla se voi meitä auttaa eri toimialoja. Se pitäis sopia, että mikä se rooli on, mitä me voidaan hyötyä ja mitä me voidaan sille antaa. Pitäis sopia kirjallisestikin. Ja varmaan luottamushenkilö-tasollakin pitäis sopia ne pelisäännöt. Nyt ne on vähän silleen, että annetaan niitten nyt olla ja annetaan niille vähän rahaa niin kyllä ne siellä niitä asioita parantelee. Ne pitäis kytkeä tähän järjestelmään.”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveysterveyspalvelut.)

Haastatellun viranhaltijan mukaan kehyksen voisivat muodostaa luottamushenkilöt ja viranhaltijat. Nämä voisivat määritellä ne toimialat, joilla alueellinen toimielin voi auttaa hallintoa. Hän ehdottaa kirjallista sopimusta, joka määrittelee miten hallinto hyödyntää alueellista toimielintä ja toisaalta millaisia resursseja hallinto antaa alueelliselle toimielimelle.

Haverin ja Pehkin (2008, 74) mukaan rahoituksen kautta kehystäminen koetaan tehokkaammaksi kuin muut abstraktimmat osallistumisen hallinnan keinot. Muutamien viranhaltijoiden mielestä alueelliset toimielimet voivat toimia suhteellisen vapaasti ja päättää hankinnoista oman budjetin sisällä:

*”Esimerkiksi, jos ne haluais, että joku liikunta-alue laitetaan kuntoon tai jotain välineitä tai jotain tämmöstä. Minun mielestä ne voi tuon määrärahojen puitteissa päättääkin siitä, mutta kuitenkin sillai, että kaupungin hallintokunta on tästä tietoisia ja yhteistuumin.”* (Viranhaltija 6, sivistyspalvelut.)

Toisaalta esiin tuli myös vastakkaisia näkemyksiä, joissa kritisoitiin alueellisten toimielinten hankintojen sekoittavan hallinnon toiminnan ja asettavan alueet epätasa-arvoiseen asemaan.

Briitta Koskiaho (2002, 45-46, 51) muistuttaa, että osallistuminen muuttuu helposti näennäiseksi, jos osallistujat saavat vaikuttaa vain liian tiukasti rajattuihin ja valmiiksi pureskeltuihin asioihin. Bickerstaff ja Walker (2005) havaitsivat tutkimuksessaan Englannin paikallisliikenteen suunnittelun käytännöistä, että keskustelun agenda oli asetettu niin vahvasti ylhäältä ja sen rakenne oli niin jäykkä, ettei osallistujien ollut mahdollista muuttaa sitä. Yhteisön tieto ei pystynyt muuttamaan tai määrittämään päätöksentekoprosessia ja osallistujat kokivat, että saavat sanoa kivoja asioita, mutta päätöksentekovaltaa esimerkiksi rahankäytön suhteen heillä ei ollut.

Bickerstaff ja Walker (2005) havaitsivat, että laajoista kyselyistä, olivatpa tulokset edustuksellisia tai eivät, hallinto puhui tasapainoisina ja luotettavina. Mieli-  
pidekyselyt pystyivät legitimoimaan päätöksenteon tavalla johon deliberatiiviset menet-  
dit eivät pystyneet. Mieli-  
pidekyselyjen tulokset vaikuttivat Bickerstaffin ja Walkerin mukaan lopputulokseen, koska kyselytieto vastasi hallinnon asettamiin kysymyksiin. Toisin sanoen silloin kun hallinnolla oli mahdollisuus määritellä ongelmat ja toimintakenttä kysymystenasettelulla osallistujien antama tieto otettiin vastaan. (Bickerstaff & Walker 2005, 2129-2133.) Häikiön (2007) Tampereen tilaaja-tuottaja -mallin asiakirjojen tulkinta on saman tyyppinen: osallistumisen tulee tapahtua järjestelmällisten menette-  
lyjen kautta. Hänen mukaansa myös aiempia Tampereen kaupunginhallinnon osallis-  
tumishankkeita on pyritty järjestämään mahdollisimman ennalta arvattavasti.

Toisaalta Bäcklundin (2007, 181) tutkimassa Espoon osallistumishankkeessa osallis-  
tijat toivoivat kaupungin vahvempaa osallistumista toimintaan, toimijoiden nimittämi-  
seen ja toimenkuvan luomiseen. Osallistujat kokivat, että virallinen tunnustus ja  
valvontarooli toisivat uskottavuutta hallinnon kumppanina toimimiseen. Myös Anna  
Raution (2011, 15) selvityksessä Tampereen pormestarin asukasilloista luottamus-  
henkilöiden mielestä osallistujien mielipiteiden kirjaamisen ja eteenpäinviemisen ei  
koettu olevan riittävän systemaattista, eikä vaikutuksia luottamushenkilöiden mielestä  
seurata riittävästi.

Bäcklund (2002, 479) tuo myös esiin yhteisesti sovittujen ja julkituotujen päätöks-  
entekoperiaatteiden tärkeyden osallistumisprosessien vaikutusmahdollisuuksien kan-  
nalta. Kehyksen tulisi olla selkeä, jotta se edistäisi osallistumisen vaikuttavuutta,  
mutta toisaalta se ei saa olla liian tiukka, ettei osallistuminen muutu näennäiseksi.  
Osallistumisen ohjaus voi siis tehdä osallistumisesta näennäistä, mutta toisella taval-  
la käytettynä se mahdollistaa osallistumisen vaikuttavuuden. Etukäteen asetettujen

toimintaraamien puute voi aiheuttaa myös epärealistisia odotuksia kansalaisosallistujien keskuudessa, kuten alla olevasta sitaatista käy ilmi:

*”Ne ei ymmärrä sitä, että jos he (alueellinen toimielin) päättää, tai tekee niin sanotusti päätöksen, niin ne ei voi ymmärtää sitä, että korkeempi taso, lautakunta, kaupunginhallitus tai valtuusto, voi itse asiassa päättää ihan niinku haluaa. Vaan ne on, että kun me päätettiin täällä näin...”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Kirjallisesti sovitut säännöt, budjetti ja toiminnan kehys ohjaavat siis etäältä ja passiivisesti alueellisen toimielimen toimintaa. Osallistujien annetaan toimia autonomisesti kunhan toimivat annettujen kehysten sisällä ja pysyvät resurssien puitteissa. Mikkelin ja Raahen kaupunginhallituksilla on periaatteessa mahdollisuus puuttua alueellisten toimielinten toimintaan käyttämällä kuntalain mukaista otto-oikeutta alueellisten toimielinten päätöksiin (KL 51 §). Tällaiseen ei kuitenkaan ilmeisesti ole ollut tarvetta, koska alueellisilla toimielimillä on päätösvaltaa vain omaan kohtuullisen kokoiseen budjettiin ja budjetin ylityksiä ei ole tullut. Toisaalta, Vihannin aluelautakunnalla on isompi rahasumma käytettävissä. On siis mahdollista, että hallinnon hierarkia puuttuu alueellisen toimielimen toimintaan jos hallinto kokee, että alueellinen toimielin ei ole kunnioittanut sille asetettuja raameja ja kehyksiä. Tällainen tilanne voisi olla mahdollinen esimerkiksi Vihannissa jos hallinnon mielestä liitosrahoja käytetään sellaiseen toimintaan, johon niitä ei ole määriteltä liittymissopimuksessa.

### 8.2.2 Aktiivista osallistumisen hallintaa ei tunnisteta

Aktiivisen osallistumisen ohjauskeinot, jotka eivät tulleet esille viranhaltijoiden pohdinnoissa, ovat konfliktien sovittelu ja toimiminen edustajana heikommille osapuolille. Vaikka nämä keinot eivät tulleet esille haastatteluissa voi sellaisia silti olla. Konfliktien sovittelu voi olla herkkä aihe, jota ei haastattelussa haluttu ottaa esille. En myöskään osannut kysyä asiaa haastatteluissa.

Raahessa ja Mikkeliissä hallinto on toteuttanut aktiivista osallistumisen ohjausta luomalla kontakteja osallistujiin. Tässä tapauksessa se tarkoittaa yhteydenottoja paikallisiin järjestöihin, joiden hallinto on katsonut edustavan nimettyjä aihepiirejä. Kummankin kunnan aluetoimikuntien käyttöön ja toimintaa tukemaan on annettu hallinnon resursseja. Tämä tuki voidaan nähdä aktiivisena osallistumisen ohjauksena. Viranhaltijat, joiden työnkuvaan alueellisten toimielinten toiminta kuuluu, proses-

soivat osallistujien ja hallinnon välistä tietoa ja viestintää. Haastatteluissa tuli usein esille osallistumisen ohjauksen vahvin muoto: hallinnon vuorovaikutus osallistujien kanssa ja osallistuminen neuvotteluihin ja keskusteluihin. Alla oleva kommentti korostaa alueellisten toimielinten ja luottamushenkilöiden vuorovaikutusta:

*”Vähinhän tässä on, että siellä on kaupunginhallituksen edustus, että on linkki sinne kaupunginhallituksen suuntaan. Ja varmaankin vähintään sen alueen valtuutettujen pitäis olla kiinteässä, tai lautakunnan niihin, kiinteässä yhteydessä tai toisin pain. Jolloin se ei jää irralliseksi toimijaksi, koska merkittävä osahan päätöksistä kuitenkin tehdään kaupungin hallituksessa ja valtuustossa.”* (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveystalvet.)

Luottamushenkilöiden vuorovaikutuksen lisäksi viranhaltijoiden osallistumisen ohjauksa pidettiin hyvänä ja lähes itsestäänselvyytenä. Kaikki haastattelemani viranhaltijat olivat käyttäneet, ja olivat valmiita myös tulevaisuudessa käyttämään, aikaa alueellisen toimielimen kanssa asiointiin. Viranhaltijat pitivät tärkeänä, että suunnitelmat ja mielipiteet kulkisivat kumpaankin suuntaan: *”...että ei kävis niin, että ne eläis omaa elämää”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveystalvet).

Haastateltujen näkemys viranhaltijoiden osallistumisesta alueellisten toimielinten toimintaan on selkeän myönteinen ja yhteneväinen. Puolueiden edustajat aluelautakunnissa puolestaan herättävät ristiriitaisia ajatuksia. Jotkut viranhaltijat pitävät puoluepoliittisia jäseniä tarpeettomina ja toiset tarpeellisina, jotkut taas välttämättömänä pahana. Yleisempää kuitenkin on, etteivät viranhaltijat näe luottamushenkilöiden mukanaolon tuovan lisäarvoa alueellisille toimielimille:

*”Ei siinä ole mitään ideaa, että valtuutetut istuu (alueellisessa toimielimessä), koska miksi ne siellä istuu kun niillä on kaikista korkein päätösvalta valtuustossa.”* (Viranhaltija 5, tekniset talvet.)

Yllä oleva kommentti kuvaa sitä, miten viranhaltijat näkevät vaaleissa valitut luottamushenkilöt nähdään mieluummin tekemässä passiivista osallistumisen ohjaamista kunnan hallinnosta käsin. Puolueiden edustajat nähdään siis enemmän toimimassa hallinnossa, luomassa etäältä kehyksiä aluetoimikuntien toiminnalle, eikä aktiivisesti niihin osallistuen.



Viranhaltijoiden demokratiatulkinta on edustuksellisen demokratian mukainen. Tästä demokratianäkökulmasta puolueiden asettamien luottamushenkilöiden mukanaolo alueellisissa toimielimissä vahvistaa niiden legitimitettiä. Se on aktiivista osallistumisen ohjausta. Yllä oleva kommentti kuvastaa kuitenkin sitä, että viranhaltijat eivät tunnista puoluepoliittisten jäsenten alueellisessa toimielimessä tekemää aktiivista osallistumisen ohjausta. Tämä johtaa alueellisten toimielinten päätöksentekovallan lisäämisen mahdollisuuden umpikujaan, koska viranhaltijoiden demokratianäkökulmaan kuuluvaa legitimitetin vahvistamismekanismeja ei tunnisteta.

Monet haastatellut viranhaltijat eivät siis pidä puolueiden edustajia osallistumista alueellisten toimielinten toimintaa välttämättömänä. Tästä syntyy ristiriita myös käytännön kannalta, sillä Raahen ja Mikkelin alueellisten toimielinten jäsenten enemmistö koostuu puolueiden edustajista. Mikkelin uusi Ristiinan aluejohtokunta koostuu kokonaan puolueiden jäsenistä. Myös Ruotsissa alueelliset toimielimet muodostetaan täysin puolueiden jäsenistä vaalituloksen perusteella (Pihlaja & Sandberg 2012, 129-143).

Puolueiden edustajien toisarvoisuus alueellisissa toimielimissä selittyy sillä, että viranhaltijat näkevät alueellisten toimielinten roolin olevan alueellisen tiedon tuottaja (tästä lisää luvussa 9.1.). Alla oleva kommentti kuvastaa tätä tulkintaa:

*”No, ei mun mielestä, jos ajatellaan niin, että se on tavallaan alueen tunteiden tulkki. Niin mun mielestä pitäis antaa se vapaus toimia siinä, että ei mun mielestä, jos sitä holhotaan tai siellä kovasti ollaan valtuustotiedolla pelaamassa. En mä tiedä miten se sitten toimii sen alueensa tulkkina. Kun ne samat tyypit hän sit istuu lautakunnissa ja valtuustossa ja kaupunginhallituksessa, niin ei hän se tuo mitään lisäarvoa.”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Toisaalta joissakin osallistumishankkeissa osallistujat ovat kokeneet, että juuri luottamushenkilöiden passiivisuus on ongelma. Jurmun (2008, 46-54) mukaan Oulun alueellisten yhteistyöryhmien toiminnan vaikuttavuuden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien kannalta ehdottomasti merkittävin kompastuskivi on kaupungin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vähäinen osallistuminen yhteistyöryhmien toimintaan. Koska oululaiset luottamushenkilöt ovat asuinaluekokouksissa ja toiminnassa vain nimellisesti mukana, ei osallistumisiltoihin ole tullut myöskään osallistujia. Luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden vähäinen mukanaolo osallistumistapahtumissa on johtanut siihen, että osallistumistapahtumilla ei koeta olevan vaikutusta. Samoin

Espoon osallistumishankkeessa asukkaat toivoivat luottamushenkilöitä enemmän mukaan asukasdemokratian kehittämiseen, koska luottamushenkilöiden osallistuminen koettiin liian heikoksi ja siitä oltiin huolissaan (Bäcklund 2007, 156-160).

### 8.3 Alueelliset toimielimet edistävät osallistumisen kulttuuria

Kaikki viranhaltijat olivat käyttäneet ja olivat valmiita myös tulevaisuudessa käyttämään aikaa alueellisen toimielinten toiminnan tukemiseen. Viranhaltijat olivat kuitenkin hyvin tietoisia siitä, että alueellisen toimielimen lisääminen päätöksentekoprosessiin hidastaa prosessia ja vie heidän omaakin työaikaansa. Uhkana nähtiin se, että aluetoimielimen toiminta saattaa viedä liikaa aikaa. Myös Puustisen (2006, 300-301) haastattelemat suunnittelijat näkivät vuorovaikutusprosessin hidastavan suunnittelua. Vuorovaikutuksen ja sen järjestämisen koettiin paikoitellen vievän kohtuuttomasti aikaa varsinaiselta työltä, myös työrauhan koettiin rikkoutuvan osallisten yhteydenottojen ja neuvotteluiden takia. Tässä tutkimuksessa haastatellut viranhaltijat suhtautuivat positiivisemmin oman työajan käyttämisen osallistumiseen kuin Puustisen haastatteluissa:

*"Mehän ollaan täällä niitä kuntalaisia varten ja meidän tehtävänähän on niitä palveluita järjestää. Ja oonki tosi kiitollinen jos niitä tuliski niitä yhteydenottoja ja aloitteita, miten voitais toimintoja parantaa tai joitakin palveluita kehittää."*  
(Viranhaltija 6, sivistyspalvelut.)

Alueellisten toimielimen tärkeäksi tehtäväksi johtavat viranhaltijat kokivat osallistuskulttuurin luomisen ja edistämisen. Viranhaltijat toivoivat, että alueelliset toimielimet aktivoivat kyläläisiä toimimaan myös muissakin asioissa kuin alueellisen toimielimen puitteissa. Alueellisten toimielinten toimintaa kohtaan viranhaltijoilla on osallistuvaan demokratiaan kuuluvien ihanteita: yksilöiden aktivoituminen ja poliittiseen yhteisöön kiinnittyminen.

*"Parhaimmillaan se vois tää (alueellinen toimielin) edistää välitöntä demokratiaa. Luodaan puitteet sille, että ihmiset voivat kokoontua ja itse muodostaa käsityksen ja vaikuttaa sitten asioihin sitä kautta. Toivottavasti ei käy niin, että kaikki se ei kanavoidu vaan sen (alueellisen toimielimen) kautta, vaan että se aktivois semmosta paikallista vaikuttamista muutenkin osallisuutta ja osallistumista. Silloin se on minusta onnistunut siinä tehtävässään."* (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveystyöpalvelut.)

Keskustelua halutaan lisätä myös hallinnon ja alueellisen toimielimen välillä. Tällä tavoin lisätään päätöksentekoa edeltävää keskustelua ja harkintaa. Yksilöiden kannalta hyvänä viranhaltijat näkivät, että alueelliset toimielimet sitouttavat jäseniään käymään keskustelua ja hankkimaan tietoa päätettävistä asioista. Viranhaltijat ovat huomanneet, että alueellisen toimielimen jäsenyys myös motivoi valittuja jäseniä hankkimaan tietoa hallinnon toiminnasta. Yksilöiden poliittinen tieto lisääntyy ja harkintakyky kehittyy kun asioiden taustoista ollaan paremmin selvillä. Alueellinen toimielinmalli antaa hyvät mahdollisuudet korjata väärää tietoa ja avata päätöksenteon taustoja.

Alla olevasta kommentista käy ilmi, miten alueellisten toimielinten toivotaan muuttavan ihmisten toimintaa ja ajattelua yhteisvastuullisempaan suuntaan. Ajatus on osallistuvan demokratian mukainen: osallistuminen on paljon muutakin kuin päätöksiä, se on kulttuurin ja toimintatapojen muutos.

*”Kysymyshän on viime kädessä, tämmönen yksilöitymiskehitys on yhteiskunnassa pitkällä, että jokainen huolehtii vaan omista asioista, niin parhaimmillaan tämmönen yhteistyö niin se vois synnyttää semmosta yhteisvastuuta, jossa kannetaan vähän huolta naapureistakin, myönteisessä mielessä.”* (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveystalvet.)

On jopa väitetty, että osallistuminen on välttämätöntä, jotta ihmiset omaksuisivat vapaaehtoisesti velvoitteita toisia ihmisiä kohtaan. Osallistuvassa demokratiassa kuntalainen ei voi samalla tapaa tyytyä syyttelemään muita huonoista päätöksistä, vaan joutuu ottamaan itse vastuuta ja aiempaa aktiivisemmän roolin. Haastattelussa tulee ilmi toive siitä, että osallistuminen muuttaisi kapeaa omien etujen näkökulmaa kohti laajempaa yhteiskunnallista perspektiiviä. (Setälä 2003, 10-15, 126.)

Seuraavissa alaluvuissa analysoin sitä, miten viranhaltijat tunnistavat alueellisten toimielinten legitimitetin osallistuvan demokratian näkökulmasta. Haastatteluissa tuli esiin paljon pohdintaa alueellisten toimielinten edustavuudesta ja jonkin verran toimielinten jäsenten osaamisesta. Esiin nousi myös vahvasti yleisen edun teema. Alueellisten toimielinten mahdollisuus edistää konsensusta tuotiin myös esille. Haastatteluissa ei käsitelty osallistujien välistä tasa-arvoa. Tätä asiaa pitäisi kysyä itse osallistujilta. Implisiittisesti esiin tuli viranhaltijoiden ja osallistujien epätasa-arvo.

### 8.3.1 Osallistumisen prosessin ja lopputuloksen legitiimisyys on epäselvä

Alueellisten toimielinten edustavuudesta haastatelluilla on toisistaan poikkeavia mielipiteitä. Jotkut ajattelevat alueellisen toimielimen edustavan alueensa näkökulmaa hyvin. Toisten haastateltavien näkemys on, että aluejohtokunta ei ole alueensa asukkaat pienoiskoossa, vaan se muodostuu alueensa aktiivisista asukkaista.

Myös Pekka Hokkanen (2004) tuli ympäristö vaikutusten arviointi lakia koskevassa tutkimuksessaan siihen tulokseen, että YVA on aktivoinut lähinnä jo valmiiksi aktiivisia kansalaisia. Hänen mukaansa laista ei ole muodostunut laajojen joukkojen osallistumisvälinettä. YVAan osallistuvat tyypillisesti harvat kansalaisaktiivit, jotka hyödyntävät YVAn lisäksi lukuisia muitakin osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja.

Haastatelluilla oli ristiriitaisia mielipiteitä siitä, pitäisikö alueellisissa toimielimissä olla poliittisten puolueiden edustajia. Kuten aktiivista osallistumisen hallintaa käsittelevässä kappaleessa (8.2.2.) tuli esille, monet haastatellut suhtautuivat puoluepoliittisiin jäseniin alueellisissa toimielimissä varauksella. Viranhaltijat toivoivat, että puoluepolitiikkaa ei olisi merkittävässä roolissa alueellisissa toimielimissä, kuten alla olevasta kommentista käy ilmi:

*”...kun mä mietin niitä asioita mitä ne siellä miettis, niin ehkä se puoluepolitiikka ei sais olla niin tärkeä, ja kuitenkin mun kokemus on, että ne on siellä yhtenä miehenä olipa ne mistä puolueesta tahansa, että ehkä se puoluepolitiikka ei olis niin tärkeä kuin se että niillä olis se näkemys siitä mitä siellä sen alueen väestö tarvii.”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

Tästä huolimatta viranhaltijoiden yleinen mielipide on, että puolueiden edustajat nähdään kohtuullisen hyvinä alueensa edustajana. Viranhaltijat näkevät, että puolueiden edustajat eivät niinkään edusta puoluettaan aluetoimikunnassa, vaan toimivat alueen asukkaina toimielimissä. Tämä johtuu siitä, että aluetoimikunnan käsittelemät asiat ovat mittaluokaltaan sen verran pieniä, ettei puolueilla ole ollut mielenkiintoa tai tarvetta linjata omia näkemyksiä, joita puolueiden edustajien tulisi noudattaa. Alueellisissa toimielimissä ei viranhaltijoiden mukaan ole nähtävissä minkään puolueen linjauksia.

Puolueiden edustajilla on siis puolueen edustustehtävästä huolimatta vapaus edustaa omaa henkilökohtaista mielipidettään alueellisessa toimielimessä. Viranhaltijoi-

den mukaan usein aluetoimikunnan konkreettiset asiat ja alueen etujen puolustaminen ylittää puoluerajat. Sama ilmiö on huomioitu laajemminkin, sillä Bäcklundin (2007, 96) ja Foresterin (2009) mukaan alueellinen osallistuminen pystyy usein välttämään poliittisten puolueiden vallankäyttöön ja politikointiin liittyvät kiemurat. Myös Minna Isomaan (2012) tutkimuksen mukaan Kiukaisten aluetoimikunnassa yhteistyö sujui yli puoluerajojen.

Haastatteluissa poliittisten puolueiden edustajat nähtiin kuitenkin toisarvoisina. Tämä tarkoittaa loogisesti sitä, että jäseniä, jotka eivät ole puolueiden edustajia, pidetään tärkeimpinä alueellisen toimikunnan kannalta:

*”Mun mielestä olis tärkeätä, että sieltä nostettas poliittisen pyrkimyksen ulkopuolelta merkittävässä lukumääräisesti sitä porukkaa.”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

*”Sitten se, että ne järjestöt olis mukana niin olis hyvä, kun meidän tarvitaan nimenomaan sitä kolmatta sektoria mukaan näissä eri kaupunginosissa ja näissä vähän kauempana olevissa. Kyllä se on ainakin hyvä, että ne järjestöt on mukana mahdollisimman laajastikin, että kun me saatais sellaista kumppanuutta, niin se auttais asiaa.”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

Yllä olevista sitaateista käy ilmi, että puoluepoliittisesti sitoutumattomat jäsenet nähdään ikään kuin vapaampina edustamaan alueensa kantoja. Haastatellut viranhaltijat arvostavat järjestöjen edustajia aluetoimikunnan jäseninä. Myös jotkut Puustisen (2006, 244) haastattelemat kaavoittajat pitivät järjestöjen edustajien osallistumista oikeutetumpana kuin yksittäisten asukkaiden. Heidän mielestään järjestöjen edustajat ovat edustavampia, koska heillä on takanaan suurempi joukko jäseniä ja toisaalta heitä pidetään myös yleisemmän intressin puolustajina.

Versteeg ja Hajer (2010, 165) ovat pohtineet edustavuutta. He myöntävät, että käytännössä jonkinlaista ryhmien edustusta tarvitaan. Sillä ei ole mahdollista, että kaikki ovat paikalla kaiken aikaa. Edustamisen ongelmana on, että oletetaan ryhmän jäsenten jakavan samat mielipiteet kaikista asioista, vaikkei näin käytännössä ole. Täydellinen edustaminen on siis mahdotonta. Esimerkiksi yksilöiden edustaessa aluettaan ongelmana on, ettei alue ja sen yhteisö aina ole kovin selvä yksikkö. Iris Youngin (2000, 123-137) mielestä on tärkeää, että edustajalla on yhteys edustettaviinsa ja edustajalla ja edustettavilla on samanlaisten kokemusten tuoma yhteneväi-

nen sosiaalinen perspektiivi. Ratkaistava on myös se, onko osallistuja edustamansa ryhmän edustaja niin, että kertoo eteenpäin edustamansa ryhmän mielipiteen. Toinen vaihtoehto on, että osallistuja on edustamansa ryhmän luotettu, joka saa tehdä päätöksiä oman harkintansa mukaan niin, että se on paras tilanne huomioiden.

Viranhaltijoilla oli jonkin verran epäilyksiä siitä, ettei alueellisissa toimielimissä ole osaamista, jota vaaditaan isompien päätösten tekemiseen. Alueellisten toimielinten osaamisen puute saattaa joidenkin viranhaltijoiden mielestä muodostua päätösvallan kasvattamisen esteeksi. Yhden viranhaltijan mielestä budjettivalta ei voi olla iso, koska isompi budjetti vaatisi hallinto- ja erityisosaamista esimerkiksi hankintojen kilpailutuksesta. Myös kaavoituksen ja muiden hallinnollisten prosessien ymmärryksen ajateltiin olevan vaillinainen. Puoluepoliittisten jäsenten hyvänä puolena viranhaltijat näkevät sen, että he tuovat osaamista alueellisiin toimielimiin.

Haastatteluissa viranhaltijat toivoivat alueellisten toimielinten jäseniltä henkilökohtaista laaja-alaisuutta, tiedon etsimistä päätettävistä asioista ja yhteistyökykyä. Nämä viranhaltijoiden toiveet ovat ymmärrettäviä. Hendrik Wagenaarin (2007, 35) mukaan osallistumishankkeissa, joissa toimii kuvatunkaltaisten kykyjen omaavia ihmisiä, on saavutettu hyviä tuloksia.

Haastatteluissa muutamat viranhaltijat toivat esiin myös alueellisten toimielinten mahdollisuuden luoda konsensus omalla alueellaan. Haastatteluissa toivottiin, että alueellinen toimielin pystyisi sovittamaan alueen eriävät mielipiteet yhteen. Tärkeänä mainittiin päätöksentekoprosessi, jossa tärkeää on se, ”miten ryhmä sitä työstää”. Näin aluetta koskevista asioista olisi jo konsensus ennen kun ne menevät hallinnolle päätettäväksi:

*”Odotan tältä kohtuu paljon, että sen alueen näkemykset sais tuolta kautta soviteltua.” (Viranhaltija 2, keskushallinto.)*

Konsensus on oleellinen osa deliberatiivisen demokratian prosessia. Jotkut viranhaltijat siis tunnistavat alueellisten toimielinten mahdollisuuden täyttää osallistuvan demokratian mukainen legitimitetin kriteeri.

### 8.3.2 Alueelliset toimielimet eivät edistä yleistä etua

Päätöksenteon lisäämisen kannalta viranhaltijat näkivät ongelmaksi sen, että alueellinen toimielin katsoo asioita oman alueensa kannalta. Hallinnon puolestaan nähtiin arvioivan asioita koko kunnan yleisedun kannalta.

Haastatteluissa päätöksenteon pitämistä kunnan hallinnolla perusteltiin tasapuolisuudella, yhdenvertaisuudella ja vastuunkantamisella. Kunnan hallinto-organisaation päätöksentekoa pidettiin parempana siksi, että se käsittelee asioita kokonaisuutena ja tasapuolisesti kaikkien kuntalaisten näkökulmasta. Myös Häikiön kestävän kehityksen suunnittelun valta-analyysiin sisältyvistä (2005, 224-225) haastatteluista tuli esiin kommentti, joka puoltaa edustuksellisen järjestelmän luottamushenkilöiden päätöksentekovaltaa, koska heidän nähdään turvaavan kokonaisnäkemyks ja pitkäjänteinen toiminta päätöksenteossa.

*”Mä näkisin, että tää valtuusto ja nää isot lautakunnat, sektorilautakunnat, niin kyllähän niiden asia on poliittisella tasolla kattoo koko kaupunkia. Kun taas (alueelliset toimielimet) vois kattoo sitä substanssia, niinku tavallaa sen osajia siltä alueelta ja sieltä vois saada niitä ideoita, että sitä yhteistyötä vois tehdä muulla kuin poliittisella tasolla.”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

*”Kyllä se on siellä alueella olevien palveluiden toimivuuden valvonta, on se varmaan se niitten ykköstehtävä. Kyllä jos sen kiteyttäis niin se on varmaan-kin se.”* (Viranhaltija 1, keskushallinto.)

Yllä olevat kommentit kuvastavat sitä, miten useampi viranhaltija näkee mielellään alueelliset toimielimet toimimassa omalla alueellaan, tuoden sen mielipiteitä tiedoksi hallinnolle ja ajaen alueensa etuja.

Ristiriitaisesti joidenkin haastateltujen viranhaltijoiden mielestä alueellisten toimielinten ongelmana on, että heidän kokonaisnäkemyksensä on puutteellinen. Alueellisten toimielinten toiminnassa korostuvat yksittäiset ja omaa aluetta koskevat asiat kunnan kokonaisedun jäädessä unohtuiksi. Mikkelissä viranhaltija toi esiin, sen miten hän koki aluejohtokuntien saaneen etuja omalle alueelleen toisten alueiden kustannuksella:

*”Sen jälkeen se palvelutaso on ollut korkeampi, sinne on mennyt enempi euroa per asukas... Kun me muuten tehdään täällä niin, että ...seurataan hintoja ja pyritään tietysti siihen että kaikki olis mahdollisimman edullisia että samalla rahalla sais mahdollisimman paljon palveluita. Että kyllä nämä on niinku vähän erityisasemassa tällä hetkellä...”*

Viranhaltijat näkevät siis, että alueellisten toimielinten tehtävänä on ajaa omia etujaan. Ongelmallista siinä on, että tämä omien etujen puolustaminen tapahtuu kunnan kokonaisedun kustannuksella.

Joidenkin viranhaltijoiden mielestä alueellisten toimielinten jäsenten mielipiteet ovat niin subjektiivisia, etteivät he pystyisi tekemään harkittuja päätöksiä. Osallistujien näkemysten ajateltiin perustuvan mielikuviin. Osallistujien objektiivisuuden vastapainoksi haastatellut viranhaltijat korostivat hallinnon toiminnan tasapuolisuutta:

*”Niin se näkemys on aina kovin nurkkakuntainen. Se on hyvin omaa etua ajava, ja se pitää tavallaan nostaa sille oikeelle tasolle. Mun pitää kattoa että mikä se kaupungin etu on... Se kokonaisuus, minkä perässä me ollaan koko ajan, että mitkä on koko systeemille kokonaisedullisin juttu.”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Yllä oleva sitaatti kuvastaa sitä, miten viranhaltija katsoo olevansa neutraali kaupungin kokonaisuutta edustava taho. Samalla kun hänen tehtävänsä on kuunnella osallistujia, on hänen myös sopeutettava osallistujien mielipiteet tähän kokonaisuuteen. Viranhaltija ikään kuin käsittelee osallistujien mielipiteet tämän yleisetsuodattimen kautta. Tämän prosessin seurauksena osallistujien mielipide ei välttämättä säily ehjänä niin, että se sellaisenaan vaikuttaisi päätöksentekoon. Osallistujien mielipide voi kyllä vaikuttaa päätöksentekoon, mutta yleisetsuodattimen käyttäjän eli viranhaltijan vallassa on määritellä se taso ja tapa, jolla osallistujien mielipiteet vaikuttavat. Myös Puustisen haastattelemista (2006, 214-244) kaavoittajista yhtä lukuun ottamatta kaikki näkivät olevansa yleisen edun vartijoita suunnittelussa. Tähän heitä oikeuttaa Puustisen haastattelujen mukaan sekä suunnittelun asiantuntijuus että asema neutraaleina ja epäpoliittisina virkamiehinä.

Versteeg ja Hajer (2010, 169) huomauttavat, että vaikka suunnittelija aidosti uskoo olevansa yleisen hyvän edustaja, liittyy siihen kuitenkin monia ajatuksia ja ideoita, joita tulisi pystyä tarkastelemaan kriittisesti. Viranhaltijoiden ajatusten taustalta on



mahdollista löytää poliittista ajattelua, esimerkiksi koskien demokratian tulkintaa, suhdetta New Public Management -ajatteluun ja kommunikatiiviseen suunnittelun periaatteisiin.

Haastatteluissa tuli esiin, että viranhaltijoiden lisäksi puolueiden edustajat nähdään jossain määrin kykeneviksi ajamaan yleistä etua tai ainakin ottamaan sen huomioon. Puoluepoliittisten jäsenten hyvänä puolena viranhaltijat näkevät, että he tuovat osaamista ja laajempaa näkemystä alueellisiin toimitiloihin:

*”Ne on tottuneet, nää poliitikot ketä sinne on valittu, hoitamaan niitä asioita ja ajattelemaan laajemmasta, tai toivoisin ainakin. Siinä tulee monenlaista näkemystä.”* (Viranhaltija 6, sivistyspalvelut.)

Myös Häikiön (2005, 224-225) tutkimuksessa poliitikkojen nähtiin olevan kykeneviä hahmottamaan suurempia asiakokonaisuuksia ja asioiden konteksteja paremmin. Puoluepoliittisten edustajien nähtiin olevan sellaisessa asemassa, että he kykenevät poliittisten kysymysten kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Tämä tarkoittaa siis edustuksellisen demokratian mukaisia käytäntöjä, koska hallinnon ulkopuoliset osallistujat nähdään oman edun tavoittelijoina, joilla ei sen takia ole legitimitettä tehdä päätöksiä.

Sari Puustisen (2006; 251-252) mukaan Staffans (2004) ja Rajanti (2003, 28-37) ovat löytäneet ilmiön, jossa omaa harrastustaan, puistoaan tai kaupunginosaansa puolustava kansalainen voidaan tulkita aina oman edun tavoittelijaksi ja sitä kautta jääviksi. Tämä johtaa umpikujaan, jossa hyvien osallisten joukko on käytännössä tyhjä ja mahdottomuus. Niemenmaa (2005, 201) kuvaa tätä ilmiötä osallistumisen paradoksiksi: pysy omalla alueellasi, mutta älä vain aja sen etua. Paikallisten toimijoiden onkin usein vaikea puolustaa mielipiteitään, koska ne luokitellaan nimbyilyksi (Not In My Backyard) (Versteeg & Hajer 2010,169), joka on jarruna eikä moottorina alueen tulevaisuutta suunniteltaessa (Bäcklund 2007,190).

Haastatteluissa viranhaltijat pitivätkin huonona tilannetta, jossa alueellisen toimielimen jäsenet jäävät liiaksi kiinni vanhoihin saavutettuihin etuihin eivätkä pysty muuttamaan ja sopeutumaan uuteen tilanteeseen:

*”...Meillä on ollut aika paljon sitä, että he haluaa säilyttää sitä vanhaa palvelua kun se kuitenkin pitäis muuttaa uudelleenlaiseksi ja pitäis elää tätä aikaa ja tehdä*

*niitä eri tavalla... Niitten ei pitäis olla semmosia, jotka vaan puollustaa vanhoja, vaan pitäis olla katse tulevaisuuteen.”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveyspalvelut.)

Myös Puustisen (2006, 242) haastatteluissa monet kaavoittajat totesivat, että asukkaiden muutosvastarinta ja oman asuinympäristön suojeluhalu vievät esitetyiltä argumenteilta oikeutuksen.

Viranhaltijoiden haastattelujen analyysissä päädyn Niemenmaan (2005, 201) nimeämään osallistumisen paradoksiin. Toisin sanoen, koska alueelliset toimielimet ajavat omaa etua voidaan sen toiminta luokitella nimbyilyksi, joka kyseenalaistaa alueellisten toimielinten legitimitietin. Voidaankin todeta, että myös tässä tutkimuksessa viranhaltijoiden tulkinta on se, että osallistujan legitimitietin luomiseksi ei riitä alueella asuminen, vaan osallistujan legitimitietti tulee yhteisen hyvän tavoittelemisesta (Häikiö 2005, 252).

Ristiriita syntyy siitä, että monet haastatelluista viranhaltijoista nimesi alueellisten toimielinten tärkeimmäksi tehtäväksi alueensa etujen valvomisen. On siis epäselvää kuinka alueelliset toimielimet voisivatkaan kasvattaa legitimitiettiään yleisen edun näkökulmasta, jos heidän toimenkuvaksi määritellään omien etujen puolustaminen.

Päätöstenteon legitimitietin hakeminen yleisestä hyvästä on kuitenkin ongelmallinen. Hansenin (2007) mukaan universaalin yhteisen hyvän määrittely on mahdotonta moninaisessa maailmassa. Niinpä Hansen pitää tärkeämpänä mahdollisimman laajan osallistujajoukon mukana oloa päätöksenteossa. Yleisen hyvän tavoittelun sijaan tulisi kiinnittää huomioita osallistujien argumentteihin ja niiden perustaan.

## 9 ALUEELLISTEN TOIMIELINTEN ROOLI

Tässä luvussa käsittelen viranhaltijoiden näkemyksiä alueellisten toimielimien rooleista tiedon tuottajana, hallinnon kumppanina ja päätöksentekijänä. Luvun lopussa on lyhyesti alueellisten toimielinten perustamisen merkityksestä kuntaliitostilanteessa.

### 9.1 Alueelliset toimielimet välittävät paikallista tietoa ja mielipiteitä

Ritva Pihlajan ja Siv Sandbergin (2012) selvityksessä Suomen alueellisista toimielimistä 90 prosentin tulkittiin toimivan keskustelufoorumeina. Niiden toiminta on pääasiassa informaation jakamista, keskustelua ja vuorovaikutusta. Tällaisten alueellisten toimielinten tehtävä on mahdollistaa asukkaiden näkemysten tuominen hallinnolle. Niiden toimintaan kuuluu aloitteiden ja esitysten tekeminen ja lausuntojen antaminen. Osa näistä toimielimistä osallistuu alueen kehittämiseen.

Suomalaisten alueellisten toimielinten selvitykseen (Sandberg & Pihlaja 2012) ei sisällynyt Vihannin aluelautakunta, eivätkä Ristiinan ja Haukivuoren aluejohtokunnat, koska ne eivät vielä tuolloin olleet toiminnassa. Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntiin selvityksessä oli perehdytty yksityiskohtaisemmin. Selvityksen mukaan Mikkelin alueellisia toimielimiä ei luokiteltu keskustelufoorumeiksi, vaan ne tulkittiin kuuluvaksi niihin harvinaisempiin toimielimiin, joilla on päätös- ja toimivaltaa alueensa joidenkin palvelujen suunnittelussa ja järjestämisessä. Lisäksi Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokunnilla tulkittiin olevan taloudellista päätösvaltaa, joka on pääsääntöisesti mittavampaa ja monialaisempaa kuin suurimmalla osalla muista suomalaisista toimielimistä.

Pihlajan ja Sandbergin (2012) tulkinnasta huolimatta tekemissäni haastatteluissa johtavat viranhaltijat Mikkelissä ja Raahessa painottivat alueellisten toimielinten roolia alueellisen tiedon välittäjänä hallinnolle, kun taas päätöstekovaltaan suhtauduttiin varauksella (enemmän tästä kappaleessa 9.3.). Useimman viranhaltijat näkivät alueellisten toimielinten tärkeimpänä tehtävänä tiedon tuottamisen hallinnon päätöksenteon tueksi. Alueellisista toimielimistä puhuttiin termeillä: ”alueen äänitorvi”, ”unilukkari”, ”tunteiden tulkki” ja ”lisämauste valmistelussa”.

Viranhaltijoiden tulkinta alueellisten toimielinten roolista tiedontuottajana selittää näkemystä, jonka mukaan viranhaltijat kyseenalaistavat poliittisten jäsenten osallis-

tumisen alueellisten toimielinten toimintaan. Poliitikkoja ei kaivata alueellisissa toimielimissä, koska he saavat äänensä kuuluviin jo muutenkin hallinnon päätöksenteossa. Alueellisten toimielinten avulla viranhaltijat haluavat siis saada asukkaiden ja muiden kuin poliittisten luottamushenkilöiden mielipiteen kuuluviin.

Tärkeää kuitenkin on se, että kukaan haastatelluista viranhaltijoista ei pitänyt alueellisia toimielimiä pelkästään hallinnon tiedotuskanavana, jonka avulla hallinto antaa tietoa kuntalaisille. Tällaisen yksisuuntaisen tiedonvaihdon vastakohtaksi viranhaltijat korostivat alueellisten toimielinten mahdollistamaa tiedonvaihtoa kumpaankin suuntaan ja erityisesti kuntalaisilta hallinnolle, eli alhaalta ylöspäin.

Haastatellut johtavat viranhaltijat korostivat alueellisten toimielinten roolia asukkaiden mielipiteen esiin tuomisen mahdollistajana. Alueellinen toimielin antaa hallinnolle mahdollisuuden viedä tietoa hallinnon toiminnan ja päätöksenteon taustoista alueen asukkaille. Tämä tulos viittaa siihen, että Mikkelin ja Raahen aluetoimikuntamallit ovat osallistavampia kuin hankkeet, joissa hallinto tiedottaa asukkaita, eli tiedonvaihto on yksisuuntaista. Tämä tukee Sagen (2010) ja Puustisen (2006) väitettä siitä, että suunnittelun kommunikatiivinen käänne on tapahtunut.

Alla olevat sitaattit kuvaavat sitä, minkälaista tietoa alueelliset toimielimet antavat viranhaltijoille:

*"Historiatietokaan ei oo pahasta, että kyllä se on ihan hyvä, että joku tietää siitä taaksepäin vaikka eteenpäin pitää kattoo. On hyvä tietää ne realiteetit."* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

*"...että tää on kuitenkin iso kaupunki, 100 km pitkä. Niin enhän mä voi rehellisesti, vaikka miten ollaan asioista tietäviä, niin eihän me nyt oikeesti voida kaikkea tietää. Niin sen näkökulmasta niin se tuo alueen näkökulman tähän päätösprosessiin."* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Viranhaltijat toivovat siis tietoa paikallisista olosuhteista ja alueen historiasta. Puustisen (2006, 299-300) tutkimuksessa suunnittelijat toivoivat asukkaiden tuovan esille vuorovaikutuksessa samanlaisia asioita: paikallista tietoa, historiaa ja käyttäjän kokemuksia. Heillä on tietoa ihmisten arjesta, jota kaavoittajilla ei aina ole. Myös muunnelliset osallistumishankkeet ovat usein tiedonantajan roolissa päätöksenteon tueksi (esimerkiksi verkostot yleensä Haverin & Pehkin mukaan 2008; Tampereen pormes-

tari-illat Raution mukaan 2011; Montevideon osallistumisohjelma Goldfrankin mukaan 2002)

Aina ei kuitenkaan ole selvää, että osallistumisen tarkoitus on olla tiedon tuottajan roolissa ilman päätösvaltaa. Tällaiseen roolien epäselvyyteen viittaa alla oleva kommentti:

*”Ne ei ymmärrä sitä, että jos he (alueellinen toimielin) päättää, tai tekee niin sanotusti päätöksen, niin ne ei voi ymmärtää sitä, että korkeempi taso, lautakunta, kaupungin hallitus tai valtuusto, voi itse asiassa päättää ihan niinku haluaa. Vaan ne on, että kun me päätettiin täällä näin...”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Ilmeisesti alueellisten toimielinten jäsenillä saattaa olla erilainen näkemys roolistaan kuin johtavilla viranhaltijoilla. Viranhaltijoiden näkökulmasta osallistujat eivät aina ymmärrä edustuksellisen demokratian lainalaisuuksia ja sitä, että päätösvalta on kunnan ylemmillä toimielimillä. Silloin kun osallistuja on tiedonantajan roolissa, ei ole mitään takeita siitä, että lopullinen päätös olisi osallistujan tiedonannon mukainen. Tämä roolien tulkinnan ristiriita aiheuttaa turhautumista.

Esimerkkejä osallistumishankkeista, joissa hallinto ja osallistujat ovat tulkinneet osallistumisen roolin toisistaan poikkeavalla tavalla on muitakin (esimerkiksi Häikiö 2005; Niemenmaa 2005; Leino 2006). Usein tilanne on niin, että hallinto määrittelee osallistumisen tarkoitukseksi tiedon tuottamisen (esimerkiksi Puustisen 2006, 299-300 haastattelemat kaavoittajat), kun taas osallistujat kaipaisivat myös päätösvaltaa (Bickerstaff & Walker 2005; Sullivan 2001). Toisaalta useassa osallistumishankkeessa osallistujat ovat täysin tyytyväisiä tiedontuottajan roolinsa ja kokevat, että myös sillä tavalla osallistumisella on vaikutusta (Saarela 2011; Isomaa 2012; Bäcklund 2007).

Hallintolähtöisessä osallistumisessa osallistujien mielipiteiden tulkinta ja legitimizeetti on yleensä väljää ja se jää hallinnon tehtäväksi. Tämä mahdollistaa sen, että hallinto tulkitsee osallistumista omista lähtökohdistaan nähden. Osallistumisen taustalla vaikuttaa viranhaltijoiden ajattelutavan kehys eli profession tuoma näkökulma, jonka mukaan hallinnon toimijat käsittelevät osallistujien mielipiteitä. (Häkli 2002, 113; Bäcklund 2002, 155.)

*”Se, että varataan tilaisuus tulla kuuluksi, niin sehän ei tarkoita, että tehdään sen mukaisesti kun lausunnon tekijä haluaa, vaan päätöksentekovaltahan jää sinne hallitukselle tai lautakunnalle, miten se asia ratkaistaan.”* (Viranhaltija 1, keskushallinto.)

Edellinen sitaatti kuvaa sitä, miten hallinnolla on valta tulkita osallistujien mielipiteitä ja määritellä, kenen argumentit otetaan huomioon, jos mielipiteet eivät sovi valmiiksi tehtyyn raamiin (Bäcklund 2002, 142, 149-153; 2007, 62). Benjamin Goldfrankin (2002) tutkimustulokset Montevideon osallistumisohjelmasta ovat samantapaiset: osallistumisohjelma lisäsi hallinnon tietoa asukkaiden tarpeista ja preferensseistä. Osallistumisohjelma ei kuitenkaan lisännyt asukkaiden osallistumista laajemmin, koska asukkaat eivät kokeneet tarjottuja osallistumiskeinoja tehokkaiksi. Asukkaat kokivat, ettei osallistumisella ollut merkittävää vaikutusta hallinnon päätöksentekoon.

## 9.2 Alueellisista toimielimistä toivotaan yhteistyökumppaneita

Hallinnon ja alueellisten toimielimien kumppanuus tuli esiin viranhaltijoiden puheessa jonain sellaisena, jollaiseksi toiminnan toivotaan muovautuvan tulevaisuudessa. Tällä hetkellä alueellisia toimielimiä ei mielletty kumppaneiksi, vaan edunvalvontaryhmäksi, joka on huolissaan alueensa palveluiden puolesta. Viranhaltijat ovat joutuneet menemään alueellisten toimielinten kokouksiin puolustelemaan päätöksiään. Tätä näkytilannetta ei pidetty ihanteellisena ja mikkeliäiset viranhaltijat myönsivät hallinnon toiminnan jossain määrin aiheuttavan tätä ei-toivottua huolta:

*”Mutta tällä hetkellä ne jonkin verran vaikeuttaa päätöksentekoa, koska he ottaa kantaa siinä vaiheessa kun päätösesitys on lähtenyt nettiin, niin sitten tulee se vastakkainasettelu. Sehän pitäis kääntää niin, että se helpottuis. Mä uskon että se vois helpottua jos me otettais ne mukaan eri tavalla.”*

Viranhaltijat toivovat alueellisten toimielinten muuttavan osallistumista niin, että osallistuminen olisi yhdessä kehittämistä sen sijaan, että viranhaltijoiden työaika kuluu tehtyjen päätösten selittelyyn. Mikkelissä tällaisesta huonosti toimivasta kumppanuudesta oli jo kokemuksia:

*”Että jos olis organisoitu tapa pitää yhteyttä, niin sitten asioita kehitettäis yhdessä. Eikä oltais siinä vaiheessa siellä kun siellä pelätään, että joku palvelu viedään tai heille ei tuu riittävästi palvelua... Kun nyt ei ole semmoista, niin se muodostuu enemmän semmoiseksi edunvalvontaporukaksi, että he ottaa yhteyttä kun he on hädissään jostain ja sitten pitää mennä äkkiä sinne puollus-telemaan, että miks tehdään jotain.”*

Pihlajan ja Sandbergin (2012, 47) selvityksen mukaan Anttolan ja Haukivuoren aluejohtokuntien edustajat kritisoivat sitä, ettei kaupunki ota asukkaita, kylien neuvottelukuntaa ja aluejohtokuntia mukaan jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Mikkeliläiset viranhaltijat harmittelivat juuri sitä, että alue johtokunnat unohtuvat helposti valmisteluissa. Usein aluejohtokunnilta on kysytty sen kantaa heitä koskevassa asiaa liian myöhään. Mikkeliläinen viranhaltija toivoikin asiaan parannusta: *”Kun he olis heti mukana niin se olis tasavertaisempaa yhdessä tekemistä. Se olis hirmu tärkeää.”*

Mikkelissä osallistumisen halutaan siis tapahtuvan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa prosessia, jotta osallistuminen ei olisi vain valmiiksi annettujen vaihtoehtojen kommentointia vaan aitoa vaikuttavaa osallistumista. Osallistumisen sijoittuminen suunnittelun alkuvaiheisiin onkin vaikuttavan osallistumisen tärkeä kriteeri (Lapintie 2002, 159). Tulevaisuudessa hallinnon suunnitelmiin aiotaan pyytää tarpeeksi ajoissa kommentteja, jotta asioita voidaan suunnitella yhdessä, osana valmisteluprosessia. Säännöllisen yhteydenpidon toivotaan muuttavan aluejohtokunnan valittajan roolista yhteistyökumppaneiksi. Näin alueelliset toimielimet eivät vaikeuttaisi päätöksentekoa, vaan helpottaisivat sitä.

Viranhaltijat toivoivat alueellisten toimikuntien luovan aktiivisuutta omalle alueelleen, jota hallinto voisi omalta osaltaan tukea:

*”Juuri tämmösiä kun tässä on, tilaisuuksien järjestämisiä, tavallaan se alueellisen toiminnan ylläpitäminen. Se mikä lähtee sieltä ihmisestä itsestään, niin siihen sillä varmaan olis hyvä olla varoja, niin kun tällä näyttää olevankin. Että se ei jää kiinni lehti-ilmoituksesta tai tilavuokrasta. Tai tämmösistä. Niin se pystyy näitä junailemaan ja sillä tavalla luomaan alueen omaa, pitämään yllä sitä alueen omaa aktiivisuutta.”* (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveyspalvelut.)

*”Yhteistoiminnallisia asioita, vaikka joitakin tapahtumia järjestettäis yhdessä. Semmoista osallistuvaa.” (Viranhaltija 6, sivistyspalvelut.)*

*”Niin, jos aatellaan tommosta maaseutua kun siellä on traktoreita ja muita käytettävissä niin saattaa joku isäntä, että minäpä hoijan tuon homman tossa niin käytetään ne rahat johonkin hyödyllisempää. Siinä yhdistyis vapaaehtois-työ ja julkinen toiminta”. (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveyspalvelut.)*

Alueellisten toimielinten toiminta on hallintolähtöistä ja sieltä on omaksuttu hallinnon formaali tapa hoitaa asioita. Hanna Westinen (2011) huomasi saman ilmiön tutkimaan Elonpolkuja-verkostossa. Jotkut viranhaltijat toivoivat alueellisten toimielinten kanssa vapaamuotoisempaa ajatustenvaihtoa. He olisivat halukkaista ideoimaan ja toteuttamaan toimintaa ja palveluja yhdessä alueellisten toimielinten kanssa:

*”Pitäis se idea varmaan olla, että sinne mennään heidän kanssa tekemään. Senhän ei tarvis olla niin määrämuotoista, että nyt avataan kokous, että nyt keskustellaan sosiaali- ja terveysjohtajan ehdotuksesta...” (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveyspalvelut.)*

Eräs haastateltu epäili aluetoimikunnan olevan joillekin poliitikoille vallankäytön väline. Vaarana on näennäiskumppanuus, jos aluetoimikunnissa todella esiintyy laajemminkin tällaista toimintaa salaisella agendalla muiden kuin yhteisesti hyväksyttävien päämäärien puolesta (Karhio 2002).

Haastatellut viranhaltijat suhtautuivat siis hyvin myönteisesti kumppanuuteen alueellisten toimielinten kanssa. On kuitenkin muistettava Helen Sullivanin (2001, 33-34) muistutus siitä, että silloin kun halutaan yhteisöjen tai asuinalueiden osallistuvan palveluiden tuottamiseen, on niille myös siirrettävä merkittävässä määrin valtaa. Ilman tällaista vallansiirtoa yhteisöt toimivat vain palveluiden paikkaajina, eli heitä käytetään hyväksi taloudellisten resurssien säästämiseksi. Mikäli halutaan edistää alueiden voimaantumista pitää osallistujille antaa päätöksentekovaltaa palveluiden tuottamisessa.



### 9.3. Päätöksentekovaltaa vain pieniin asioihin

Kuten jo aiemmin on tullut esille, haastatellut viranhaltijat suhtautuvat aluetoimielimiin päätösvallan käyttäjinä varauksellisesti:

*”Heitä pitäis kyllä kuulla, että mitä he tarvitsevat, mutta minusta he eivät voi monestakaan asiasta päättää.”* (Viranhaltija 4, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

*”Kyllä mä kehittäisin itse siihen suuntaan, että en sinne päätösvallan suuntaan, vaan enemmänkin siihen suuntaan, että se olis sen alueen äänitorvi.”* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Varaukselliseen suhtautumiseen kansalaisten päätöksentekoon taustalla voi olla epäily siitä, että tavalliset kansalaiset mielipiteet eivät perustu riittävään harkintaan, vaihtoehtojen punnintaan ja päätösten seurausten kartoittamiseen (Jacobs, Cook & Delli 2009, 5-6). Voidaan myös ajatella, että ihmiset eivät ole halukkaita tai osaavia keräämään kaikkea päätöksen kannalta oleellista tietoa. He saattavat päättävät asioista rutiinilla ja irralliseen tietoon perustuen sekä henkilökohtaisten mieltymysten mukaan. (Versteeg & Hajer 2010, 165.) Toisaalta Wagenaar (2007, 29) huomauttaa, että vaikka kansalaisilla olisi tarvittavaa kiinnostusta, ymmärrystä ja halua ratkaista julkisen vallan piiriin kuuluvia asioita, esimerkiksi ympäristö-, rikos-, liikenne- ja kaa-voituspäätökset vaativat paljon erikoisosaamista ja kokemusta, jota löytyy hallinnosta, muttei välttämättä tavallisilta kansalaisilta.

Haastatellut viranhaltijat katsovat alueellisen toimielimen toimenkuvaan kuuluvan hyvin samantapaisia asioita, joita kylä- ja asukas yhdistykset tekevät: yhteishengen luominen alueelle, virkistystoiminnan järjestäminen ja pienten infrastruktuurihankintojen toteuttaminen. Samoin tärkeäksi nähtiin paikallisen toiminnan kehittäminen sekä paikallisen yrittäjyyden luominen ja tukeminen. Ihmisten viihtyvyyden lisäämiseen ja paikallisen toiminnan elävöittämiseen suhtauduttiin erittäin positiivisesti. Ainakin Vantaalla, lissä, Tampereella ja Rovaniemellä avustusrahojen jakaminen paikallisille seuroille ja tapahtumille kuuluu alueelliselle toimielimelle (Pihlaja & Sandberg 2012). Näin on myös Mikkelissä ja Raahessa.

Avustusten jakaminen paikallisille toimijoille oli selkein päätösvalta, joka oltiin valmiita antamaan alueellisen toimielimen käyttöön. Budjettivallaltaan alueelliset toimielimet haluttiin pitää enemmän pieninä kuin isoina. Pohdittaessa mahdollisuutta antaa

alueellisille toimielimille enemmän rahaa käytettäväksi kuntaliitosrahojen ja aluerahojen lisäksi alkoi esiin tulla epäileviä mielipiteitä.

Viranhaltijat vahvistavat Mossberggerin ja Stokerin (2001) merkille panemaa huomioita: usein osallistuminen vaikuttaa pieniin asioihin (myös Rautio 2011). Toisaalta suuret rakenteelliset muutokset torjutaan liian suurina hallinnon käsiteltäväksi ja tällaiset aloitteet voidaan tulkita myös vaaleilla valittujen edustajien varpaille astumisenä (Mossberger & Stoker 2001; Häikiö 2005).

Infrastruktuurihankinnat jakoivat mielipiteitä. Toisaalta nähtiin käteväänä, että alueellisella toimielimellä olisi budjetti, jonka avulla voidaan nopealla aikataululla esimerkiksi korjata laituri tai rikkoutunut leikkikentän väline. Ajateltiin, että tällaisissa asioissa budjettia ei kuitenkaan tarvitse kasvattaa liian isoksi. Rahan antamista alueellisille toimielimille pieniin infrastruktuurihankintoihin perusteltiin sillä, että tiedostettiin tällaisten pienten asioiden kuntoon laittamisen olevan tärkeää paikallisille asukkaille. Näin asiat hoituisivat nopeammin, koska säästyttäisiin kaupungin byrokratiamatkilta.

Viranhaltijat siis puhuvat samasta ilmiöstä, josta Wagenaar (2007, 32). Hän huomauttaa, että paikallisten asukkaiden aktiivisuus saa usein alkunsa konkreettisten ratkaisemattomien ongelmien johdosta, joka voi olla esimerkiksi keräämättömät roskat. Hänen mukaansa asukkaat lähestyvät näitä ongelmia hyvin käytännönläheisesti ja tärkeää on, että ongelma saadaan ratkaistua mahdollisimman nopeasti.

Toisten viranhaltijoiden mielestä se, että alueellinen toimielin voi hankkia oman harkintansa mukaan infrastruktuuria voi eriarvoistaa kaupungin asukkaita. Tämä johtuu siitä, että kaikilla Mikkelin ja Raahen alueilla ei ole alueellista toimielintä tai muuta vastaavaa tahoa joka voisi myös tehdä itsenäisesti infrastruktuurihankintoja. Alueellisen toimielimen infrastruktuurihankinnat nähtiin sooloiluna, joka sotkee hallinnon tasa-arvoisiksi ja oikeutetuiksi koetut suunnitelmat. Alueellisen toimielimen toivottiinkin toimivan määrärahojen puitteissa sekä yhteistyössä hallinnon kanssa.

Ei ole yksiselitteistä, että kaikissa tilanteissa hallinnon päätösvalta olisi jakamaton. Alueellisten toimielinten päätöksenteon lisäämisen esteenä nähtiin se, että toimintamalli ei kata koko kunnan aluetta. Jotkut viranhaltijat ajattelevat, että päätösvaltaa ei voi jakaa aluetoimikunnille koska malli ei ole siihen sopiva tai siinä on vielä kehitettävää:

*"Kun ei miellä ole (alueellista toimielintä) tässä keskustassa... niin se tasapaino pitää siihen löytää. Niin sen takia oon sitä mieltä, ettei liikaa sitä päätösvaltaa myöskään valuttaa sinne."* (Viranhaltija 5, tekniset palvelut.)

Vaikka viranhaltijat kummassakaan kunnassa eivät ole kovin innokkaita lisäämään alueellisten toimielinten päätösvaltaa, on mikkeliäisten viranhaltijoiden mielestään niillä ollut kuitenkin vaikutusta:

*"Sitä pitäis jonkun muun arvioida onko ne näkynyt, mutta ei niitä ole voinut olla huomioimatta."*

*"...kun mä oon ollut siellä kuultavana ja keskusteluissa heidän kanssaan, niin sieltä on varmaan tullut semmosia nostoja, jotka mä oon sitten sanonut, että hei tämä pitää huomioida. Se on sitten näkynyt siinä valmiissa esityksessä."*

Viranhaltijoiden mielestä puoluepoliittiset jäsenet ovat tarpeellisia alueellisissa toimielimissä, koska he saavat edistettyä asioita hallinnossa virallisen asemansa ansioista.

*"Kyllä ne (puolueiden edustajat) toisaalta sitten on tärkeitä, että ne asiat sitten menee eteenpäin kuitenkin."* (Viranhaltija 6, sivistyspalvelut.)

Viranhaltijoilla on eriäviä ja ristiriitaisia mielipiteitä puoluepoliittisten jäsenten merkityksestä alueellisissa toimielimissä. Näyttää kuitenkin siltä, että puolueiden edustajien osallistuminen aluetoimielinten toimintaan tukee lähidemokratian vaikuttavuutta.

Viranhaltijoiden mielestä vahvimmin alueelliset toimielimet ovat vaikuttaneet päätöksentekoon puoluepolitiikan kautta. Horreli ja Kukkonen (2002, 252) ovat myös huomanneet saman ilmiön. Osallistuja on prosessiin osallistumalla hankkinut hyvät perusteet kannoilleen ja kyennyt tuottamaan ehkä kokonaisen vaihtoehtosuunnitelman hallinnon valmistelun rinnalle. Tämä mahdollistaa vaikuttamisen päättäjiin puolueiden ja viiteryhmien kautta. Myös Puustisen (2006, 302) haastattelemaat kaavoittajat näkivät suoran vaikuttamisen politiikkoihin tehokkaaksi tavaksi vaikuttaa päätöksentekoon.

Virallisten lausuntojen ja esityksien vähäisyydestä huolimatta mikkeliäisten viranhaltijoiden mielestä alueellisilla toimielimillä on ollut vaikutusta. He kokevat, että aluejohdotunnat ovat saaneet näkemyksiä valmisteluun. Heidän tulkintansa mukaan myös

paikalliset ovat olleet tyytyväisiä aluejohtokuntiin. Ne ovat olleet heille väylä, jonka kautta puuttua hallinnon toimintaan. Viranhaltijoiden tulkinnan mukaan alueet ovat saaneet huomiota omalle alueelleen.

## 9.4 Työkalu kuntaliitokseen

Raahessa ja Mikkeliissä kaikkien alueellisten toimielinten perustaminen on liittynyt kuntaliitoksiin niin, että vanhan kunnan alueelle on muodostettu alueellinen toimielin. Alueelliset toimielimet ovat myös saaneet vastuuta kuntaliitosrahojen käyttämisestä tai niiden käytön valvonnasta. Alueellisen toimielimen nähdään olevan avuksi integroitumisessa yhtenäiseksi kunnaksi. Sen ajatellaan turvaavan paikallisten palvelujen ja asumismahdollisuuksien säilyminen.

Raahessa on vielä epäselvää jääkö Vihannin aluelautakunta siirtymävaiheen työkaluksi, vai jatkaako se toimintaansa vielä neljän vuoden jälkeen. Raahen viranhaltijat toivoivat, että aluelautakunnan toimintaa ja saavutuksia arvioidaan kriittisesti neljän vuoden jälkeen ja tästä kokemuksesta otetaan opiksi. He toivoivat, että toimintaa jatketaan sellaisella mallilla, joka näiden kokemusten perusteella näyttää parhaalta. Toisaalta myös tuotiin esille se, että neljän vuoden jälkeen Vihannin alue saattaisi olla jo integroitunut uuteen Raahen niin, ettei aluelautakuntaa enää tarvittaisi. Neljän vuoden jälkeen aktiiviset kyläyhdistykset voisivat hoitaa ja edistää asioita, jotka kuuluvat aluelautakunnan toimenkuvaan.

Alueelliset toimielimet nähtiin yhtenä osana kuntaliitosneuvotteluja. Aluejohtokunnan perustamisen nähtiin helpottavan kuntaliitosneuvotteluja. Eräs viranhaltija totesi:

*”...jos vähän kyyninen on noiden alueellisten toimielinten kanssa, niin onko siinä vähän semmonen hyvittämismenttaliteetti? Kun se on niin ikävä juttu se kuntaliitos, niin hyvitykseksi saatte tämän alueellisen toimielimen.”* (Viranhaltija 3, sosiaali- ja terveystoimen palvelut.)

Jotkut viranhaltijat näkivät alueellisen toimielimen vastapainona sille, että kunta häviää. Alueellisen toimielimen nähtiin olevan osa pehmeää laskua muutokseen. Toimielimen uskottiin turvaavan sen, ettei toimintatapojen muutos tule liian nopeasti. Näin saadaan aikaa sopeutumiselle ja uusien toimintatapojen muovautumiselle. Alueellisen toimielimen kautta haluttiin antaa mahdollisuus siihen, että ainakin pienet asiat pysyisivät samoina ainakin jonkin aikaa liitoksen jälkeen.

Nähtiin myös tärkeänä, että alueella olevia hyviä käytäntöjä osattaisiin ottaa uuden kunnan käyttöön laajemminkin. Tällä pyrittiin siihen, että pienempi yhdistyvä kunta ei ole se ainoa joka muuttaa kaikki toimintatapansa. Myös uuden isomman kunnan toivotaan ottavan hyväksi todettuja toimintamalleja omaan toimintaansa.

## 10 PÄÄTELMÄT

Tämän tutkimuksen tulokset vahvistivat aiempia osallistumistutkimusten tuloksia: Osallistuminen on yleensä hallinnon päätöksenteon konsultaatioita ja hallinto tulkitsee osallistumista edustuksellisen demokratian lähtökohdista.

Tieto viranhaltijoiden tavasta tulkita kuntalaisten osallistuminen auttaa ymmärtämään heidän suhtautumistaan alueellisiin toimielimiin ja lähidemokratiaan. Useissa osallistumishankkeissa osallistujille on ollut epäselvää, millainen päätös- ja vaikutusvalta heillä on (Koskiahio 2002, 49; Puustinen 2006, 302). Vaikka tutkimuksestani puuttuu alueellisten toimielinten jäsenten mielipiteiden kartoitus, löysin viitteitä siitä, että myös tässä tapauksessa osallistujien ja hallinnon tulkinta osallistujien roolista saattaa olla epäselvä tai ristiriitainen. Osallistumisen mielekkyyden kannalta on kuitenkin erittäin tärkeää, että osallistujat ovat tietoisia roolistaan. Ristiriitaiset käsitykset osallistumisen vaikutusmahdollisuuksista turhauttavat ja rapauttavat luottamusta ja osallistumisen kulttuuria. Kummassakin kunnassa pitäisi käydä keskustelu alueellisten toimielinten roolista.

Tulkintani mukaan viranhaltijat eivät ole valmiita luovuttamaan merkittävää päätöksentekovaltaa alueellisille toimielimille. Viranhaltijat haluavat kuitenkin toimia kumppanuudessa alueellisten toimielinten kanssa sekä kuunnella heidän toiveitaan ja mielipiteitään. Kaikki systeemin osapuolet voivat tuoda kortensa kekoon kuitenkin vain, jos heille annetaan riittävästi valtaa (Sullivan 2001, 46).

Tällä hetkellä Mikkelin ja Raahen johtavien viranhaltijoiden puheesta on löydettävissä osallistuvan ja edustuksellisen demokratian piirteitä. Nämä kaksi demokratiatulkintaa rakentavat osallistumisen legitimitetin toisistaan poikkeavilla mekanismeilla. Viranhaltijoiden demokratiatulkintansa painottaa kuitenkin vahvasti edustuksellista demokratiaa. Tärkeä kysymys kuntademokratian tulevaisuuden kannalta on jonkinlaisen näkemyksen muodostaminen siitä, millainen demokratia on kuntademokratian vaalimisen ihanteena (Bäcklund 2007, 215). Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että kunnissa on tarpeen käydä keskustelua demokratian määritelmistä.

Osallistumisen vaikuttavuuden lisääminen mahdollistuu osallistumisen legitimitetin vahvistamisella. Tulkintani mukaan osallistumisen legitimitetti on kummassakin kunnassa epäselvä eikä mahdollisia legitimitetin tuovia mekanismeja osata tunnistaa. Johtavilla viranhaltijoilla ei ole strategiaa, jolla alueellisten toimielinten päätösval-

taa voitaisiin lisätä. Toisaalta he eivät ehkä ole miettineet millaisella strategialla päätösvaltaa voitaisiin lisätä, koska he eivät halua antaa alueelliselle toimielimelle lisää päätösvaltaa. Kunnissa pitää keskustella siitä, mikä on se mekanismi, joka tuo alueellisille toimielimille legitimitetin päättää asioista ja mikä on puoluepoliittisten jäsenten rooli niissä.

Ongelmista huolimatta tunnistin myös positiivisia ilmiöitä. Haastatellut viranhaltijat pitivät kuntalaisten osallistumista lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Tulkintani mukaan kummankin kunnan viranhaltijat ovat omaksuneet kommunikatiivisen suunnittelun ihanteita. Osallistumista ei mielletty pelkäksi kunnan toiminnasta tiedottamiseksi, vaan kahdensuuntaiseksi kommunikoinniksi ja vuorovaikutukseksi osallistujien kanssa. Viranhaltijat ovat selkeästi sitoutuneet siihen, että tulevaisuudessa entistä tehokkaammin kuunnellaan alueellisten toimielinten viestejä. Halukkuutta kumppanuuteen osallistujien kanssa oli havaittavissa.

Pihlajan ja Sandbergin (2012) selvityksen mukaan aluejohtokuntien edustajat kritisoivat Mikkelin hallintoa siitä, ettei kaupunki ota asukkaita, kylien neuvottelukuntaa ja aluejohtokuntia mukaan jo asioiden suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa. Selvityksessä kaivattiin systemaattista käytäntöä sen osalta, missä asioissa ja keneltä lausuntoa pyydetään. Tämän takia selvityksessä todettiin, että asukkaiden mahdollisuus osallistua ja etenkin vaikuttaa kylien neuvottelukunnan ja aluejohtokuntien kautta kaupungin asioihin jää varsin heikoksi. Haastattelemani mikkeliiläiset viranhaltijat toivat usein esille hallintosääntömuutoksen, ja sen tuoman mahdollisuuden sitoa aluejohtokunnat tiiviimmin osaksi hallinnon päätöksentekoa. Hallintosääntömuutoksen voikin tulkita hallinnon vastaukseksi osallistumistoiminnan kritiikkiin.

## 10.1 Osallistumisen ongelmat

Osallistumisen legitimitetin kannalta olen tunnistanut tutkimukseni aineiston avulla seuraavanlaiset ongelmat: poliitikkoja tekemää aktiivista osallistumisen ohjausta ei tunnisteta, alueellisten toimielinten toimenkuva luo hyvän osallistujan tyhjiön ja alueellisen toimielinten jäsenten edustavuudesta on epävarmuutta.

Silloin kun demokratiatulkinta on edustuksellisen demokratian mukainen, osallistumisen legitimitetti lisääntyy kun vaaleissa valitut luottamushenkilöt osallistuvat alueellisten toimielinten toimintaan. Puolueiden edustajat ovat alueellisissa toimielimissä enemmistössä, joten aktiiviseen osallistumisen ohjaukseen on hyvät mahdollisuudet

kummassakin kunnassa. Viranhaltijoiden tulkinta poliittisten jäsenten toiminnasta alueellisissa toimielimissä oli kuitenkin ristiriitainen, eivätkä poliittiset jäsenet tuoneet viranhaltijoiden mielestä legitimizeettiä alueellisille toimielimille.

Viranhaltijat eivät tunnista puoluepoliittisen jäsenten mahdollisuutta toteuttaa aktiivista osallistumisen ohjausta. Puolueiden edustajien aktiivisen osallistumisen ohjauksen tunnistaminen mahdollistaisi alueellisten toimielimien päätösvallan lisäämisen edustuksellisen demokratian näkökulmasta.

Useiden viranhaltijoiden mielestä alueellisten toimielinten tärkein tehtävä on oman alueen palveluiden puolustaminen ja oman alueen mielipiteen esiintuominen. Viranhaltijoiden tulkinnan mukaan tämä monen haastatellun viranhaltijan tärkeimmäksi nimeämä tehtävä vaarantaa paradoksaalisesti alueellisten toimielinten legitimizeetin. Viranhaltijoiden mielestä yhteisen hyvän ajaminen eli kunnan kokonaisedun puolustaminen tuo legitimizeetin tehdä päätöksiä. Asioiden tarkasteleminen laajasti, yli oman edun tavoittelun, tuo osallistumiselle legitimizeetin myös deliberatiivisen demokratian ajatusten mukaan. Aluelautakunnille annettu rooli ja sille määritelty toiminta-alue johtavat siihen, ettei aluejohtokunnan päätösvaltaa voida lisätä.

Tällä hetkellä alueellisten toimielinten toimintamahdollisuudet ja päätösvalta ovat niin rajattuja, että koko kunnan yleisen hyödyn mukaisen näkemyksen muodostaminen on vaikeaa. Se, että oman alueen etujen ajaminen asetetaan alueellisten toimielinten tehtäväksi luo helposti tilanteen, jossa alueelliset toimielimet yrittävät saada omalle alueelle mahdollisimman paljon resursseja. Liitoskuntien asukkaista voi uuden kunnan budjetti tuntua mustalta aukolta, johon yhteiset varat katoavat. Alueelliset toimielimet on ikään kuin pakotettuja toimimaan itsekkäästi, ja olemaan oman edun tavoittelijoita. Oman alueen etujen ajaminen näyttäytyy positiivisena, sillä onnistuessaan siinä alueellinen toimielin on voittanut itselleen etuja, eikä se toisaalta joudu suoraan kärsimään siitä, että satsaus sen omalle alueelle on pois jostain muualta.

Alueellisten toimielinten laajaa toiminta-alue loisi kokonaisuuden, jonka sisällä rahaa ja resursseja voi siirrellä ja mustan aukon ongelma häviäisi. Suuri päätösvalta tuo laajemman näkemyksen siitä, mitä panostus johonkin asiaan vaikuttaa kokonaisuuteen. Samoin säästäminen ja karsiminen saattaa muuttua mielekkäämmäksi ja ymmärrettävämmäksi. Se, että osallistujat näkevät ja ymmärtävät kunnan kokonaisuuden mahdollistaa arvokeskustelun, jonka perusteella voidaan päästä yhteisymmärrykseen resurssien käytön prioriteeteista. Samalla luodaan ymmärrystä



siitä, mistä on mahdollista säästää. Esimerkiksi Tukholmassa, Göteborgissa, Malmössä ja Rovaniemellä toimivat koko kunnan alueen kattavat alueelliset toimielimet ja toimielinten päätösvalta on laaja. Mikkelissä kunnan budjettiarvioon perehtyminen ja siitä lausuminen voi lisätä aluejohtokuntien kokonaisnäkemystä.

Alueellisten toimielinten osallistujien edustavuuden perusteita tulisi miettiä. Olisi myös pohdittava sitä, kuinka alueellisissa toimielimissä tulee esiin niiden ihmisten mielipide, joilla on vähemmän resursseja ja jotka muutenkin jäävät yhteiskunnassa marginaaliin.

## 10.2 Ehdotukset

Tutkimukseni perusteella esitän seuraavanlaisia parannusehdotuksia:

- Tarvitaan poliittista keskustelua demokratian arvoista, joita omassa kunnassa halutaan toteuttaa.
- Tarvitaan osallistumisen legitimitetin perusteiden määrittelyä. Kunnissa täytyy päättää rakentuuko alueellisten toimielinten legitimitetti edustuksellisen vai osallistuvan demokratian mekanismien mukaisesti.
- Alueelliset toimielimet mahdollistavat omalla alueella intressien yhteensovittamisen. Kunnissa pitäisi kehittää mekanismi, jonka avulla toimielimen edustaman alueen intressit sovitetaan yhteen koko kunnan yleisen edun kanssa.
- Alueellisten toimielinten läpinäkyvyyttä ja edustavuutta pitäisi kehittää. Tätä voisi lisätä esimerkiksi avaamalla kokoukset kaikille, kuvaamalla kokoukset internetiin ja vähentämällä kokousten formaalisuutta niin, että kynnys kokouksiin osallistumiselle olisi mahdollisimman matala.
- Kummassakaan kunnassa alueelliset toimielimet eivät kata koko kunnan aluetta. Tästä seuraa se, että alueet ovat eriarvoisessa asemassa. Alueellisten toimielinten perustaminen kaikille kunnan alueille antaa kaikille kuntalaisille tasa-arvoisemman aseman.

On tärkeää, että osallistujat ja hallinto keskustelevat demokratian tulkinnoista ennen osallistumishankkeen toiminnan aloittamista. Osallistumisen toimintatapojen ja pää-

tösvaltan määrittely on helpompaa, kun osallistujilla ja hallinnolla on yhteinen näkemys osallistumisen päämääristä.

Toivon, että tämä tutkimus valottaa Mikkelin ja Raahen viranhaltijoille, asukkaille ja luottamushenkilöille osallistumisen lähtökohtia ja antaa eväitä aloittaa keskustelu osallistumisen peruslähtökohdista. Tutkimus auttaa ymmärtämään myös yleisemmällä tasolla osallistumiseen vaikuttavuuteen liittyviä taustatekijöitä.

Suomalaisen lähidemokratian edistäminen tarvitsee lisätutkimusta osallistumisen legitimitetin muodostumisen perusteita ja niistä ehdoista joilla osallistumisen päätösvaltaa oltaisiin valmiita lisäämään.

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

Antti-Roiko, Ari-Veikko (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttamisen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen –Tapaus Nettimaunula, sivut 11- 32. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Arnstein, Sherry R (1969). A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4.

Barber, Benjamin R. (1984). Strong democracy: Participatory politics for a new age. University of California Press.

Besson, Samantha ja Marti, Jose Luis (2006). Deliberative Democracy and its Discontent. Ashgate.

Bickerstaff, Karen ja Walker, Gordon (2005). Shared Visions, Unholy Alliances: Power, Governance and Deliberative Processes in Local Transport Planning. Urban Studies 2005 42: 2123.

Blühdorn, Ingolfur (2009). Democracy beyond the Modernist Subject: Complexity and the Late-modern Reconfiguration of Legitimacy. Teoksessa Blühdorn, Ingolfur (toim.): In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Societal Complexity, sivut 17-50. Opladen/Farmington Hills.

Bäcklund, Pia (2002). Miten kuulla asukasta? Kaupunkitilan ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 141-157. Gaudeamus.

Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni ja Schulman, Harry (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 141-157. Gaudeamus.

Bäcklund, Pia ja Paavola, Vesa (2003). Rajatonta osallisuutta –asukas ja paikka tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen –Tapaus Nettimaunula, sivut 51- 62. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, Pia (2007). Tietämisen politiikka –Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa, Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, Pia (2008). Johdanto: Kuntademokratian tilanne käytäntöinä ja kokemuksina. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Helsingiläisten käsityksiä osallisuudesta. Tutkimuskatsauksia 2008; 7. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Bäcklund, Pia (2009). Pääkaupunkiseudun demokratiaindikaattorit käsikirja. Helsingin kaupungin tietokeskus.

Börzel, A Tanja ja Panke, Diana (2007). Network Governance: Effective and Legitimate? Teoksessa Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob (toim.): Theories of Democratic Network Governance, sivut 153-168. Palgrave MacMillan.

Cornwall, Andrea (2008). Deliberating Democracy: Scenes from Brazilian Municipal Health Council. Politics & Society 2008 36: 508.

Fishkin, James S. (2009). *When People Speak. Deliberative Democracy & Public Consultation.* Oxford University Press.

Forester, John (1999). *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes.* Massachusetts Institute of Technology.

Forester, John (2009). *Dealing with difference: dramas of mediating public disputes.* Oxford University Press.

Fung, Archon (2004). *Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy.* Princeton University Press.

Goldfrank, Benjamin (2002). *The Fragile Flower of Local Democracy: a Case Study of Decentralization /Participation in Montevideo.* *Politics Society* 2002 30: 51.

Habermas, Jurgen (2004) [1962]. *Julkisuuden rakennemuutos: Tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta.* Tampere: Vastapaino.

Hansen, Allan Dreyer (2007). *Governance Networks and Participation.* Teoksessa Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob (toim.): *Theories of Democratic Network Governance*, sivut 247-261. Palgrave MacMillan.

Haveri, Arto ja Pehk, Teele (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena.* Kunnallistutkimuksia.

Helsingin sanomat (2013 a). *Sähköinen aloitelaatikko täyttyy. Energiajuomat, tekijänoikeudet ja suurpedot innostivat kansaa lakiehdotuksiin.* 18.2.2013.

Helsingin Sanomat (2013 b). *Tiitisen näkemykset kansalaisaloitteesta ihmetyttävät.* 13.3.2013.

Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena (2011). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö.* Gaudeamus Helsinki University Press.

Hokkanen, Pekka (2004). *Ympäristövaikutusten arviointimenettely politiikkaverkostona –tapaustutkimus kansalaisosallistumisesta ydinjätteiden loppusijoituksessa. Liensiaattityö.* Tampereen yliopisto

Horreli, Liisa ja Kukkonen, Heikki (2002). *Osallistuminen, ympäristö ja vuoropuhelu.* Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni ja Schulman, Harry (toim.): *Osalliset ja Osajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*, sivut 243-259. Gaudeamus.

Hull, Angela ja Vigar, Geoff (2001). *Structures and Processes in Strategic Plan Preparation: The Participatory Agenda.* Teoksessa Madanipour, Ali, Hull, Angela and Healey, Patsy (toim.): *The Governance of Place. Space and planning processes*, sivut 203-222. Ashgate.

Häikiö, Liisa (2005). *Osallistumisen rajat -Valta-analyysi kestävän kehityksen suunnittelusta Tampereella.* Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto.

Häikiö, Liisa (2007). *Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisten asema tilaaja-tuottaja mallissa? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2007.*

Häikiö, Liisa ja Niemenmaa, Vivi (2008). Valinnan paikat. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko ja Jokinen Pekka (toim.): Tapaustutkimuksen taito, sivut 41- 56. Gaudeamus Helsinki University Press.

Häkli, Jouni (2002). Kansalasiosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun tiedonpolitiikka. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat -Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 110-124. Gaudeamus.

Isomaa, Minna (2012). Osallistumme, vaikutammeko? Kiukaisten aluetoimikunta lähidemokratian toteuttajana, pro gradu-tutkielma. Tampereen yliopisto.

Jacobs, Lawrence R., Cook, Fay Lomax ja Caprini, Michael X. Delli (2009). Talking Together. Public Deliberation and Political Participation in America. University of Chicago Press.

Jurmu, Liisa (2008). Kuntalaisten suorien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kytkeytyminen edustukselliseen järjestelmään Oulussa, pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Juujärvi, Joonas (2011). Deliberatiivinen näkökulma suomalaiseen demokratiapolitiikkaan, pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto.

Karhio, Kirsi (2002). Paikallisten toimintaryhmien ja kuntien kumppanuus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/02, Kunnallistieteen yhdistys.

Karjalainen, Maija (2012). Kansalasifoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa. Oikeusministeriön julkaisu 51/2012.

Kettunen, Pekka (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittämisen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 18-35. Gaudeamus.

Kettunen, Pekka (2004). Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisalakehittämissäätöön tutkimuksia nro 39. Vammalan kirjapaino.

Kiviniemi, Markku ja Saarelainen, Tarja (2009). Paikallisten kumppanuuksien monet kasvot: Viitekehityksen kehittäminen kansalaistoiminnan ja julkisen sektorin verkostoitumisen tutkimusta varten. Kunnallistieteen aikakauskirja 1/09, Kunnallistieteen yhdistys.

Kohonen, Kirsi ja Tiala Toni (2002). Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Sisäasiainministeriö.

Konttinen, Jussi (2012). Uudet suorkunnat passivoivat äänestäjiä. Helsingin Sanomat 3.11.2012.

Korvela, Paul-Erik (2012). Uudet osallistumisen tavat saattavat heikentää demokrati-aa. Viitattu 12.12.2012. <http://www.politiikasta.fi/artikkelit/102-uudet-osallistumisen-tavat-saattavat-heikentaa>

Koski, Heikki (1995). Kansalainen, kunta ja kansalaisyhteiskunta. Polemia-sarja. Kunnallisan alan kehittämissäätiö, Gummerus kirjapaino oy.

Koskiahio, Briitta (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 36-57. Gaudeamus.

Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2006). Paikan merkitys –yhteiskuntamaantieteellinen näkökulma. Teoksessa Kuusamo, Altti; Inkinen, Sam ja Tomperi, Sanna (toim.): Imagot, identiteetit, aluesymboliikka, sivut 31–36. Kymenlaakson ammattikorkeakoulu.

Kylä-Harakka, Paula (2006). Habermas, julkisuuden rakennemuutos ja demokratian kriisi . Kosmopolis vol. 36 (2006); 2. Suomen rauhantutkimusyhdistys.

Lafont, Cristina (2006). Is the Ideal of a Deliberative Democracy Coherent? Teoksessa Besson, Samantha ja Marti, Jose Luis (toim.): Deliberative Democracy and its Discontent, sivut 1-25. Ashgate.

Laine, Markus, Bamberg, Jarkko ja Jokinen Pekka (2008). Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko ja Jokinen Pekka (toim.): Tapaustutkimuksen taito, s. 9-40. Gaudeamus Helsinki University Press.

Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry. (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 158-179. Gaudeamus.

Leino, Helena (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka: Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Tampere University Press

Majonen, Kaija (2002). Valtuusto kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistäjänä. Teoksessa Kohonen, Kirsi ja Tiala Toni (toim.): Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, sivut 40-44 Sisäasianministeriö.

Mossberger, Karen ja Stoker, Gerry (2001). The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. Urban Affairs Review,36/6. Sage Publications.

Niemenmaa, Vivi (2002). Asukasaktiivien ääni. Osallistuminen ja osallisuus Helsingin kestävä kehityksen prosessissa. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 200-217. Gaudeamus.

Niemi, Kalle (2010). Kyläparlamentit osallistumisen ja suoran vaikuttamisen kanavana. Oulun yliopisto, Kajaanin kehittämiskeskus.

Niemi-lilahti, Anita ja Niemelä, Antti (2001). Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen. Julkisen hallinnon legitimitetti ja responsiivisuus: case Vaasa. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 239. Hallintotiede 28.

Niiranen, Vuokko & Kiviniemi, Markku (1999). Kumppanuuden edellytykset paikallisyhteisössä – Kumppanuus ja sosiaalinen pääoma tutkimuskohteena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/99, Kunnallistieteen yhdistys.

Novy, Andreas ja Leubolt, Bernhard (2005). Participatory Budgeting in Porto Alegre: Social Innovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society. Urban Studies, Vol. 42, No.11.

Pakarinen, Terttu (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni, Schulman, Harry (toim.): Osalliset ja Osaajat –Kansalaiset kaupungin suunnittelussa, sivut 75-91. Gaudeamus.

Peuhkuri, Timo (2008). Teoria ja yleistämisen kriteerit. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jarkko ja Jokinen Pekka (toim.): Tapaustutkimuksen taito, s. 130-148. Gaudeamus Helsinki University Press.

Pihlaja, Ritva (2012). Matkaraportti, Rovaniemi, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, kansalaistoiminnan teemaryhmä. Viitattu 15.1.2013.  
[http://www.ylakemijoki.fi/KYL%C3%84KELLO/article/12/rovanien\\_uusi\\_lahidemokratiamalli.pdf](http://www.ylakemijoki.fi/KYL%C3%84KELLO/article/12/rovanien_uusi_lahidemokratiamalli.pdf)

Pihlaja, Ritva ja Sandberg, Siv (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.

Puustinen, Sari (2006). Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkökulmasta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskuskuksen julkaisuja. Teknillinen korkeakoulu. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.

Raisio, Harri ja Vartiainen, Pirjo (2011) Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Vaasan yliopisto ja Suomen Kuntaliitto.

Raisio, Harri (2012). Nuorten kansalaisraati saa jatkoa! Julkaistu 06.08.2012. Viitattu 3.10.2013.  
[http://www.uva.fi/fi/blogs/project/citizens\\_voice/nuorten\\_kansalaisraati\\_saa\\_jatkoa/](http://www.uva.fi/fi/blogs/project/citizens_voice/nuorten_kansalaisraati_saa_jatkoa/)

Rajanti, Taina (2003). Yhdyskuntasuunnittelun toimijat, toiminnaiset ja toimijuudet. Yhdyskuntasuunnittelun lehti 2:2003.

Rautio, Anna (2011). Kokemuksia asukasilloista. Valtuuston puheenjohtajan ja pormestarin asukasillat Tampereella. Tampereen kaupunki, kuntademokratiayksikkö.

Rosanvallion, Pierre (2006). Vastademokratia –Politiikka epäluulon aikakaudella. Vastapaino

Saarela, Henna (2011). Mahdollisuus saada äänensä kuuluviin. Etälä-Alavari alueellisen vaikuttamisen kanavana osallistujien näkökulmasta. Tampereen kaupunki, kuntademokratiayksikkö.

Saarela-Kinnunen Maria ja Eskola Jari (2007). Tapaus ja tutkimus =Tapaustutkimus? Teoksessa Juhani Aaltola & Raine Valli (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle, sivut 184-195. PS-kustannus.

Sager, Tore (2010). Role Conflict: Planners Torn Between Dialogical Ideals and Neoliberal Realities. Teoksessa Hillier, Jean and Healey, Patsy (toim.): The Ashgate

Research Companion to Planning Theory. Conceptual Challenges for Spatial Planning, sivut 159-183. Ashgate.

Sainio, Ari (1994). Kohti kansalaisten kuntaa. Suomen Kuntaliitto.

Sandberg, Siv (2012). Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin. Suomen Kuntaliitto. Acta 235.

Santaoja Minna (2011). Ekokumppanuus - mitä uutta Tampereelta? Ympäristökansalaisuuden näkökulma. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 39 (1).

Setälä, Maija (2003). Demokratian arvo, teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Yliopistopaino.

Siitonen, Pentti (2003). Kuntien toiminta ja hallintatavat. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet, sivut 137-216. Tampere University Press.

Siitonen, Pentti (2007). Kuntien toiminta ja hallintatavat. Kirjassa: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen Aimo ja Siitonen, Pentti (toim.) Tampere University Press.

Staffans, Aija (2004). Vaikuttavat asukkaat, vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina, väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu, Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29.

Stake Robert E. (1995). The Art of the Case Study Research. Teoksessa Roger Gomm, Martyn Hammersley & Peter Foster (toim.): Case Study Method. Key Issues, Key Texts, sivut 19-26. Thousand Oaks : Sage, cop.

Strandell, Carita (2002). Elinympäristön seurannan kehittäminen: työryhmän raportti. Ympäristöministeriö.

Sullivan, Helen (2001). Maximizing the Contribution of Neighborhoods –The Role of Community Governance. Public. Policy and Administration 2001 16:30.

Sutela, Marja (2002). Suora ja edustuksellinen demokratia. Teoksessa Kohonen, Kirsi ja Tiala Toni (toim.): Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi, sivut 23-25. Sisäasianministeriö.

Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob (2007). Theoretical Approaches to Democratic Network Governance. Teoksessa Sørensen, Eva ja Torfing, Jacob (toim.): Theories of Democratic Network Governance, sivut 233-246. Palgrave MacMillan.

Versteeg, Wytke ja Hajer, Maarten (2010). Is This How It Is, or Is This How It Is Here? Making Sense of Politics in Planning. Teoksessa Hillier, Jean ja Healey, Patsy (toim.): The Ashgate Research Companion to Planning Theory. Conceptualising Challenges for Spatial Planning, sivut 159-183. Ashgate.

Wagenaar, Hendrik. (2007). Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public. Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. The American Review of Public Administration 2007 37: 17.



Wiberg, Matti (2013). Deliberaatiot ovat manipuloitavissa: Strateginen näkökohta. Poliitiikka: Valtiotieteellisen yhdistyksen julkaisu 2/2013.

Westinen, Hanna (2011). Verkostot kunnallishallinnossa –tapausesimerkkinä Tampereen kaupunki, pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto.

Young, Iris Marion (2000). Inclusion and democracy. Oxford University Press.

### Lainsäädäntö

Kansalaisaloitelaki (13.1.2012/12)

Kuntalaki (KL 17.3.1995/365)

Laki ympäristövaikutusten arvioinnista (YVA) (468/1994)

Maankäyttö- ja rakennuslaki (MRL 5.2.1999/132)

## HAASTATTELUT JA AINEISTOLÄHTEET

Haastattelu 1, johtava viranhaltija keskushallinto, 2013

Haastattelu 2, johtava viranhaltija keskushallinto, 2013

Haastattelu 3, johtava viranhaltija sosiaali- ja terveysterveyst, 2013

Haastattelu 4, johtava viranhaltija sosiaali- ja terveysterveyst, 2013

Haastattelu 5, johtava viranhaltija tekniset palvelut, 2013

Haastattelu 6, johtava viranhaltija sivistyspalvelut, 2013

### Mikkeliä koskeva aineisto

Anttolan aluelautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2011- 2012

Haukivuoren aluelautakunnan pöytäkirjat vuosilta 2011- 2012

Ristiinan aluelautakunnan pöytäkirjat 1/2013-6/2013

Suomenniemen aluelautakunnan pöytäkirjat 1/2013-5/2013

Mikkelin kaupungin hallintosääntö, tullut voimaan 1.1.2013

Mikkelin teknisenlautakunnan pöytäkirjat 8/2012, 9/2012, 10/2012

Tausta-aineistohaastattelu, kehityspäällikkö Olli Lahti, 2013

### Raahea koskeva aineisto

Nouseva Rannikkoseutu ry., hanketukihakemus, lähidemokratia-hanke, allekirjoitettu 20.8.2012

Raahen ja Vihannin kuntaliitos sopimus yhdistymissopimuksen

Raahen ja Vihannin yhdistymishallituksen pöytäkirja 07.11.2012

Raahen hallintosääntö, tullut voimaan 1.1.2013

Tausta-aineistohaastattelu, apulaiskaupunginjohtaja Ilmo Arvela, 2013

Vihannin aluelautakunnan pöytäkirjat, 14.03.2013, 18.04.2013

# LIITE 1 HAASTATTELURUNKO

## ALOITUS KYSYMYKSET

- Millainen on suhteesi aluejohtokuntiin/lautakunnan?
- Millaisiin työnkuvaasi kuuluviiin asioihin aluejohtokunnat/lautakunta ovat ottaneet kantaa/vaikuttaneet?

## ALUELAUTAKUNNAN TOIMINTA

- Millaisena näet aluejohtokuntien/lautakunnan vaikutusmahdollisuudet?
- Tulisiko niitä laajentaa tai supistaa?
- Millaisissa asioissa aluejohtokunta/lautakunta on mielestäsi pystynyt eniten vaikuttamaan?
- Miksi näin on? Mikä sen mahdollistaa?
- Millä tavalla aluejohtokunnat/lautakunta vaikeuttaa/helpottaa päätöstekoprosessia/hallinnon toimintaa?

## ALUELAUTAKUNNAN LEGITIIMI TOIMINTA-ALUE

- Mikä on mielestäsi aluejohtokuntien/lautakunnan tärkein tehtävä? Miksi?
- Tulisiko aluejohtokunnilla/lautakunnan olla itsenäistä päätösvaltaa?
- Jos, niin millaisissa asioissa?
- Miten laajasti aluejohtokunnat/lautakunnan mielestäsi edustavat alueen asukkaiden mielipiteitä?
- Edustavatko aluejohtokunnat/lautakunnan jäsenet kaikkia alueen tahoja?
- Onko nykyinen tapa valita aluejohtokuntien/lautakunnan jäsenet hyvä?
- Millainen merkitys sillä on, että osa jäsenistä koostuu puolueiden edustajista?
- Ymmärtävätkö mielestäsi aluejohtokuntien/lautakunnan jäsenet hallinnon toiminnan lainalaisuuksia ja toiminnan periaatteita?
- Eli tekevätkö aluejohtokunnat/lautakunta päätöksiä/kannanottoja, jotka ovat toteutettavissa?
- Millaiset asiat tulisi pitää kunnan hallinnon päätöksenteon piirissä, jossa vaaleilla valitus luottamushenkilöt tekevät päätökset.

## SUHTAUTUMINEN OSALLISTUVAAN DEMOKRATIAAN

- Koetko aluejohtokuntien/lautakunnan toiminnan tärkeäksi?
- Millainen rooli luottamushenkilöillä tulisi olla aluejohtokuntien/lautakunnan toiminnassa?
- Pitäisikö luottamushenkilöiden valvoa/ohjata/osallistua/olla osallistumatta aluejohtokuntien/lautakunnan päätöksentekoon?
- Miten muuttaisit/kehittäisit aluejohtokuntien/lautakunnan toimintaa?
- Mikä aluejohtokuntien/lautakunnan toiminnassa on ollut hyvää/huonoa?
- Pitäisikö aluetoimielinmalli ottaa laajemminkin käyttöön kunnassasi/koko Suomessa?
- Muuta tärkeää aluejohtokunnasta/lautakunnista?